Die gesundheitspolitischen und fiskalischen Aspekte der schweizerischen Alkoholpolitik

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines
Doctor rerum politicarum
der Rechts- und
wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
Christoph Zurbrügg
von Frutigen

Verlag Paul Haupt Bern 1976

Die gesundheitspolitischen und fiskalischen Aspekte der schweizerischen Alkoholpolitik

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines
Doctor rerum politicarum
der Rechts- und
wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
Christoph Zurbrügg
von Frutigen

Verlag Paul Haupt Bern 1976

Die Fakultät hat diese Arbeit am 13. November 1975 auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Hugo Sieber als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Diese Arbeit erscheint unter dem Titel Die schweizerische Alkoholpolitik
als Band 29 der „Berner Beiträge zur Nationalökonomie"
im Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

ISBN 3-258-02478-2

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 1976 by Paul Haupt Berne

Meiner lieben Frau und meinen Eltern in Dankbarkeit gewidmet

Vorwort

Obschon das Thema dieser Arbeit nicht zum wissenschaftlichen Fachbereich von Herrn Prof. H. Sieber gehört, hatte er sich seinerzeit ohne weiteres dazu bereit erklärt, meine Arbeit zu betreuen. Für seine wertvolle Hilfe bei der Einordnung alkoholpolitischer Tatbestände in nationalökonomische Kategorien bin ich ihm sehr dankbar. Der Eidg. Alkoholverwaltung spreche ich meinen Dank aus, dass sie es mir als einem ihrer Mitarbeiter ermöglicht hat, mich wissenschaftlich zu ihrer Tätigkeit zu äussern. Für einen aussenstehenden Ökonomen dürfte es nämlich praktisch unmöglich sein, eine derartige Arbeit zu verfassen, obschon er grundsätzlich ebenfalls über fast alle in meiner Dissertation verwendeten Quellen verfügen könnte. Besonderer Dank gilt Herrn P. Bürgin, Leiter des Personalwesens und Chef des Informations- und Pressedienstes der Alkoholverwaltung, für seine sehr sorgfältige Durchsicht des Entwurfes meiner Arbeit. Seine Anregungen und Bemerkungen haben wesentlich zum Gelingen der Dissertation beigetragen.

Burgdorf, November 1975 Christoph Zurbrügg

Inhaltsverzeichnis

Zeichenerklärung 11

Abkürzungen 13

Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Grafiken 15

1 Definition der Alkoholpolitik 17
11 Gegenstand und Grundproblem der Alkoholpolitik 17
12 Träger und Adressaten der Alkoholpolitik 21

2 Die aktuelle alkoholpolitische Lage 23
21 Die gesundheitspolitischen Aspekte der alkoholpolitischen Lage 23
22 Die fiskalischen Aspekte der alkoholpolitischen Lage 27

3 Die Ziele der Alkoholpolitik 31
31 Darstellung der alkoholpolitischen Ziele 32
311 Das gesundheitspolitische Ziel 32
312 Das fiskalische Ziel 39
313 Die anderen Ziele 44
32 Die Beziehungen zwischen den alkoholpolitischen Zielen 47
33 Die Rangordnung der alkoholpolitischen Ziele 51

4 Die alkoholpolitischen Massnahmen: Darstellung und Analyse ihrer Zieleignung 55
41 Die Massnahmen zur Beeinflussung des Alkoholangebots 57
411 Die Monopolisierung des Alkoholangebots 57
411.1 Darstellung des Alkoholmonopols 57
411.2 Die gesundheitspolitische und fiskalische Zieleignung der Angebotsmonopolisierung 61
412 Die Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung 65
412.1 Darstellung der Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung 66
412.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung 71
413 Die Förderung der brennlosen Obstverwertung 76
413.1 Darstellung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Obstverwertung 77
413.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Obstverwertung 82

414 Das Verbot des Brennens gewisser potentieller Rohstoffe 91
414.1 Darstellung des Brennverbots gewisser potentieller Rohstoffe 91
414.2 Die Zieleignung des Brennverbots gewisser potentieller Rohstoffe 91
415 Die Alkoholübernahmepflicht der Alkoholverwaltung 93
415.1 Darstellung der Alkoholübernahmepflicht der Alkoholverwaltung 93
415.2 Die Zieleignung der Kernobstbranntweinübernahmepflicht der Alkoholverwaltung 96
416 Die Privilegierung der Hausbrennerei 107
416.1 Darstellung der Hausbrennereiprivilegien 107
416.2 Die Zieleignung der Hausbrennereiprivilegien 110
417 Die Verminderung des Brennapparatebestandes 116
417.1 Darstellung der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes 116
417.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes 117
418 Die Alkoholhandelsbestimmungen 121
418.1 Darstellung der Alkoholhandelsbestimmungen 122
418.2 Die Zieleignung der Alkoholhandelsbestimmungen 124
42 Die Massnahmen zur Beeinflussung der Alkoholnachfrage 128
421 Die Alkoholsteuern 128
421.1 Darstellung der Alkoholsteuern 128
421.2 Die Zieleignung der Alkoholsteuern 134
422 Die Förderung einer gesunden Ernährung 151
422.1 Darstellung der Massnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung. 151
422.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung 152
423 Die Beiträge der Alkoholverwaltung an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus 157
423.1 Darstellung der Beiträge der Alkoholverwaltung an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus 157
423.2 Die Zieleignung der Beiträge der Alkoholverwaltung an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus 159
424 Der Alkoholzehntel 161
424.1 Darstellung des Alkoholzehntels 161
424.2 Die Zieleignung des Alkoholzehntels 163

5 Schlusswort 169

Literaturverzeichnis 171

Zeichenerklärung

- Ein Strich (–) an Stelle einer Zahl bedeutet Null (nichts).
- Eine Null (0 oder 0,0) an Stelle einer anderen Zahl bedeutet eine Grösse, die kleiner als die Hälfte der verwendeten Zähleinheit ist.
- Ein Punkt (.) an Stelle einer Zahl bedeutet, dass eine Zahlenangabe nicht sinnvoll ist.
- Ein Stern (*) an Stelle einer Zahl bedeutet, dass die Zahlenangabe nicht erhältlich oder nicht erhoben worden ist.
- Zeiträume sind folgendermassen bezeichnet:
  a) Zeiträume, die mehrere aufeinanderfolgende gleichartige Zeiteinheiten umfassen, werden durch Anfangs- und Endzeitpunkt mittels Bindestrich (–) verbunden (z. B. 1966–1970).
  b) Handelt es sich um Durchschnittswerte, so sind die beiden Endzeitpunkte durch einen Schrägstrich (/) getrennt (z. B. 1966/70). Die dazwischenliegenden Werte sind bei der Durchschnittsberechnung berücksichtigt.
  c) Mit Schrägstrich (/) verbundene unmittelbar nebeneinanderliegende Jahreszahlen (z. B. 1970/71 oder 1970/1971) bedeuten Geschäftsjahre der Eidg. Alkoholverwaltung (1. Juli bis 30. Juni), sofern nicht ausdrücklich auf einen Durchschnitt hingewiesen wird.

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AlkG	Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), vom 21. Juni 1932, SR 680 (Stand November 1975)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (Eidgenössische Gesetzessammlung); ab 1948: Sammlung der eidgenössischen Gesetze
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BRB	Bundesratsbeschluss
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung
Eidg./eidg.	Eidgenössisch
EStA	Eidgenössisches Statistisches Amt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VV AlkG	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) und zum Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei, vom 6. April 1962, SR 680.11 (Stand November 1975)

Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Grafiken

A. Tabellenverzeichnis

1 Der Verbrauch von Alkohol in der Schweiz je Kopf der Bevölkerung, 1880/84–1975 24
2 Die wichtigsten Indikatoren der Häufigkeit und der Wirkungen des Alkoholismus in der Schweiz, 1933/38–1974 26
3 Betriebsaufwand, Betriebsertrag und Reinertrag der Alkoholverwaltung im Vergleich zu den Gesamtausgaben der Kantone und den Bundesleistungen an die AHV, 1960/61–1974/75, in Millionen Franken 28
4 Der Reinertrag der Alkoholverwaltung, die Gesamtausgaben der Kantone und die Ausgaben des Bundes für die AHV, Trends der Jahre 1960/61–1974/75 bzw. 1961–1974, in Millionen Franken 29
5 Variationsmasse der Obsternten, berechnet auf der Basis von 1000 Tonnen Ernte, 1941–1974 82
6 Die Produktion von Obstalkohol der Gewerbe- und Hausbrenner in Abhängigkeit der Obsternten, Regressionsgleichungen, berechnet auf der Basis von Hektoliter reiner Alkohol und 1000 Tonnen Obsternte, 1956–1973 83
7 Die durchschnittlichen Beschaffungskosten der Alkoholverwaltung für in- und ausländischen Kernobstbranntwein, 1963/64–1974/75, Franken je Hektoliter reiner Alkohol 103
8 Indikatoren für die gesundheitspolitische und fiskalische Bedeutung der Hausbrennerei, 1961/62–1974/75 111
9 Brennapparatebestand und -volumen in der Schweiz, 1966 und 1974 118
10 Die Ansätze der verschiedenen Alkoholsteuern, Stand 1975, in Franken je 100 Kilogramm bzw. je Hektoliter reiner Alkohol 132
11 Die Preiselastizität der Nachfrage nach Spirituosen in Schweden und den USA, 1931–1961 135
12 Die Entwicklung des Alkoholkonsums in der Schweiz im Vergleich zur Alkoholsteuerbelastung, 1961–1975 138
13 Die durchschnittlichen Einfuhren von alkoholischen Getränken durch Reisende im Rahmen der Freigrenzen, Stichprobenerhebung der Eidg. Oberzolldirektion vom 1. Februar 1974 bis 31. Januar 1975, Anzahl Flaschen pro Reisenden 143
14 Die Entwicklung des Teilindexes „Spirituosen" des Landesindexes der Konsumentenpreise, 1967–1975, 1966 = 100 145

B. Verzeichnis der Übersichten

1 Die Verwendungsarten der gebrannten Wasser 18
2 Die Quellen für die Ermittlung der alkoholpolitischen Ziele 31
3 Das in der BV formulierte gesundheitspolitische Ziel der Alkoholpolitik . 32
4 Die wichtigsten körperlichen und psychischen Störungen infolge übermässigen Alkoholkonsums 36
5 Die Merkmale des Alkoholangebots 61
6 Die gesundheitspolitischen und fiskalischen Vor- und Nachteile der alternativen Angebotsformen gegenüber dem Spritmonopol 64
7 Die gesundheitspolitischen Fragestellungen der Kernobstbranntweinübernahmepflicht der Alkoholverwaltung 97
8 Die alkoholpolitisch fundamentalen Fälle der Kernobstbranntweinübernahme durch die Alkoholverwaltung 98
9 Die langfristigen fiskalischen Konsequenzen der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes 120
10 Die Arten des Handels mit Alkohol und die hauptsächlichsten daran geknüpften Vorschriften 123
11 Die Störfaktoren der gesundheitspolitisch erwünschten Wirkung der schweizerischen Alkoholsteuern, 1961–1974 139
12 Die besonderen Störfaktoren des fiskalischen Alkoholsteueroptimums in der Schweiz 149
13 Die drei wichtigsten auf dem Gebiete der Ernährungsaufklärung tätigen Organisationen der Alkoholpolitik, ihre hauptsächlichsten Kommunikationsmittel und besonderen zusätzlichen Aufgaben 153
14 Die für die Berichterstattung über den Alkoholzehntel massgeblichen Rubriken 162

C. Grafik

Die Kernobsternte und Übernahmepreise der Alkoholverwaltung für Kernobstbranntwein, 1960/61–1974/75 104

1 Definition der Alkoholpolitik

Mit der vorliegenden Arbeit will der Verfasser die aktuellen Massnahmen der schweizerischen Alkoholpolitik auf ihre Zielkonformität hin analysieren. Da es sich um eine wirtschaftswissenschaftliche Dissertation handelt, findet der Leser keine vollständige und detaillierte Darstellung der rechtlichen Aspekte der schweizerischen Alkoholordnung. Vielmehr wird hier versucht, mit möglichst wenig Angaben dieser Art die Analyse durchzuführen. Es ist auch zu betonen, dass sich die Arbeit vor allem an ein alkoholpolitisches Fachpublikum wendet. Immerhin sollte sie auch dem an Alkoholfragen interessierten, jedoch nicht mit allen Fakten vertrauten Leser einen Überblick über die Probleme der schweizerischen Alkoholpolitik geben.

Was den Aufbau der Arbeit betrifft, so versucht der Verfasser, nach einer absichtlich kurz gehaltenen *Lageanalyse,* ein *Zielsystem* der schweizerischen Alkoholpolitik zu ermitteln. Im darauf folgenden Kernkapitel werden die *Massnahmen* dargestellt und ihre Zieleignung untersucht. Zunächst ist aber abzuklären, was in der vorliegenden Arbeit konkret unter dem Begriff der Alkoholpolitik zu verstehen ist. Zur Einführung in dieses Definitionsproblem können wir die Alkoholpolitik als denjenigen Sektor der staatlichen Wirtschaftspolitik bezeichnen, der sich mit der gezielten Beeinflussung des Verhaltens der Wirtschaftssubjekte einer Volkswirtschaft bezüglich des wirtschaftlichen Gutes „Alkohol" befasst. Diese allgemeine Formulierung erfordert die nähere Beschreibung von Gegenstand und Grundproblem sowie der Träger und Adressaten der Alkoholpolitik.

11 Gegenstand und Grundproblem der Alkoholpolitik

Wie es schon die Bezeichnung sagt, ist der Gegenstand der Alkoholpolitik das wirtschaftliche Gut „Alkohol". Dieser Ausdruck ist aber in zweierlei Hinsicht abzugrenzen:

Erstens werden die bloss durch Vergärung gewonnenen alkoholhaltigen Erzeugnisse wie Bier, Wein und Obstwein durch den in dieser Arbeit verwendeten Alkoholbegriff nicht erfasst. Auch das AlkG, die gesetzliche Grundlage der schweizerischen Alkoholpolitik, schliesst solche Produkte ausdrücklich aus.[1] Dies hat zur Folge, dass ebenfalls die Bestimmungsgründe für die wirtschaftspolitische Aktivität des Staates auf dem Gebiete des ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen Alkohols und auf demjenigen des destillierten (gebrannten) Alkohols unterschiedlich sind.[2]

1 Vgl. AlkG Art. 1 Abs. 1, SR 680.

2 Die Ausklammerung des so verstandenen Gärungsalkohols will aber nicht heissen, dass den gesundheitspolitischen und fiskalischen Aspekten dieses Gutes keine Bedeutung zukommt.

Zweitens beschäftigen wir uns nicht mit der Gesamtheit aller „gebrannten Wasser", wie dies die Alkoholgesetzgebung tut, sondern engen den Gegenstand auf Alkohol mit einer bestimmten Verwendungsart ein.[3] In der *Übersicht 1* sind zum besseren Verständnis der darauf folgenden Umschreibung des hier in Betracht fallenden Alkohols die verschiedenen Verwendungsarten der gebrannten Wasser zusammengestellt.

Übersicht 1: Die Verwendungsarten der gebrannten Wasser

Verwendung	Alkohol zu Trink- und Genusszwecken	Alkohol zu pharmazeutischen und kosmetischen Zwecken (verbilligter Sprit)	Alkohol zu industriell-technischen Zwecken (Industrie- und Brennsprit)
Synthesen	–	Chemische Wirkstoffe für Pharmazeutika, Kosmetika und Chemikalien	Essig, Aldehyde, Amine, Chloroform, Ester, Äther, Kunststoffe, Waschmittel
Lösungen	Diätetische Produkte, Spirituosen Liköre, Aperitifs, Wermut, Essenzen	Pharmazeutische Erzeugnisse, Sirupe, Salben, homöopathische Heilmittel, Tierheilmittel	Photographische Emulsionen, Lacke, Farben, Harze, Verdünner, Kunststoffe, Klebstoffe, Seifen, Tinten, Bremsöl, Umdruckerflüssigkeit, Lack- und Farbensprays, Reinigungsmittel
Extraktionen usw.	Extraktionen, Essenzen, Aromen	Extraktionen, Fällungen, Drogen- und Pflanzenextrakte, Enzyme, Alkaloide, Vitamine, ätherische Öle, Essenzen, Aromen	Extraktionen, Fällungen, Kristallisationen, Vitamin- und Drogenextrakte, Pektin, Enzyme, Alkaloide, chemische Verbindungen
Andere Zwecke	–	Desinfektion, Sterilisation, Hautdesinfektion	Desinfektion, Sterilisation chirurgischer Instrumente, Brennstoff, Reinigung von Maschinen, Uhrenbestandteilen und Möbeln

Quelle:
Eidg. Alkoholverwaltung, Geschäftsbericht und Rechnung 1971/1972, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1971/1972, vom 6. September 1972, S. 25 (im folgenden zitiert als: „*Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1971/1972", oder analog für Geschäftsberichte anderer Jahre).

3 Vgl. AlkG Art. 1 Abs. 1, SR 680.

Entsprechend dem Thema der Arbeit kann der Alkohol für jene Verwendungsarten ausgeklammert werden, welche weder fiskalisch noch gesundheitspolitisch relevant sind:

Dies ist zunächst für den Alkohol zu *industriell-technischen Zwecken* der Fall. Um ihn von unseren Betrachtungen auszuschliessen, genügen uns die drei Tatsachen, dass er keiner spezifischen Verbrauchssteuer unterliegt, dass die ihn produzierenden Unternehmungen keine besondere Körperschaftssteuer zu entrichten haben und dass er nicht Gegenstand der Gesundheitspolitik ist.[4] Demgegenüber ist der Alkohol zu *pharmazeutischen und kosmetischen Zwecken* zwar Fiskalobjekt, doch ist der darauf erzielte Verbrauchssteuerertrag so gering, dass sich seine Ausklammerung rechtfertigt.[5] Er ist ferner nicht Gegenstand der Gesundheitspolitik, obschon auch hier die Wirkungen auf das körperliche Wohlbefinden einzelner privater Wirtschaftssubjekte nicht bestritten werden können.

Aus den bisherigen Erörterungen zum Gegenstand der Alkoholpolitik geht hervor, dass wir in der vorliegenden Arbeit unter dem Begriff „Alkohol" einzig denjenigen zu *Trink- und Genusszwecken* verstehen wollen. Dabei spielt es keine Rolle, ob er „natürlich", d. h. durch Brennen von Rohstoffen, oder synthetisch, d. h. auf petrochemischem Wege gewonnen wird.[6]

Da wir die *Hauptvertreter* der Erscheinungsformen des so verstandenen Alkohols im folgenden stets nennen, wollen wir sie an dieser Stelle kurz definieren:

Sprit:
Aethylalkohol mit einem Gehalt von mindestens 95 Volumenprozent Alkohol, der nahezu frei von Nebenprodukten ist.[7] Wir verstehen in dieser Arbeit allerdings darunter nur den Sprit zu Trink- und Genusszwecken (Trinksprit).

4 Vgl. AlkG Art. 38 Abs. 5, SR 680.

5 Der Verbrauchssteuerertrag auf Alkohol zu pharmazeutischen und kosmetischen Zwecken beträgt für das Geschäftsjahr 1972/73 der Alkoholverwaltung rund 21,9 Millionen Franken und für 1973/74 rund 22,7 Millionen Franken. Die Zoll- und Warenumsatzsteuereinnahmen sind nicht dazugerechnet, weil diese keine Besonderheit des Alkohols sind (*Quellen: Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1973/1974, S. 12 und 17 sowie *Eidg. Alkoholverwaltung,* Dienst für Volksgesundheit und Statistik). Dass dieser Art Alkohol keine grosse fiskalische Bedeutung zukommt, wird auch durch die fiskalpolitische Inaktivität der verantwortlichen Behörden dokumentiert. Die letzte Steuererhöhung datiert vom 28. Februar 1959 (vgl. BRB über die Verkaufspreise der Alkoholverwaltung für Sprit zur Herstellung pharmazeutischer Erzeugnisse, Riech- und Schönheitsmittel, vom 24. Februar 1959, SR 683.23).

6 Mit der Ausklammerung der beiden anderen Alkoholarten wird auch nichts gesagt über die volkswirtschaftliche Bedeutung ihrer staatlichen Bewirtschaftung.

7 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Was sind Spirituosen? (Bern) 1973, S. 1 f. Vgl. auch Verordnung über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelverordnung), vom 26. Mai 1936, Art. 390 und 392, SR 817.02 (im folgenden zitiert als: „Lebensmittelverordnung, SR 817.02").

Spirituosen:
Getränke, in denen durch Destillation gewonnener Aethylalkohol enthalten ist (Branntwein, Liköre, Bitter, Mischgetränke, Wermut, Süssweine).[7]

Branntwein:
Zur Hauptsache aus Aethylalkohol und Wasser bestehende Getränke, die als Nebenbestandteile eine Reihe verschiedenartiger geruch- und geschmackgebender Stoffe enthalten und die in ihrer Gesamtheit das jede einzelne Branntweinsorte kennzeichnende Bukett ausmachen (Kernobstbranntwein, Spezialitätenbranntwein, Cognac, Rum, Whisky, Gin usw.)[7].

Kernobstbranntwein:
Brennerzeugnis aus Äpfeln und Birnen sowie aus ihren Erzeugnissen und Abfällen.[8]

Spezialitätenbranntwein:
Brennerzeugnis aus Kirschen, Zwetschgen, Pflaumen und anderem Steinobst und aus Abfällen dieser Früchte sowie aus Kernobst, ausser Äpfeln und Birnen und deren Erzeugnissen und Abfällen, ferner aus Trauben, Wein, Traubentrestern, Weinhefe, Enzianwurzeln, Beerenfrüchten und ähnlichen Rohstoffen.[8]

Das nachfolgende Schema fasst die Ergebnisse unserer Ausführungen zum Gegenstand der Alkoholpolitik zusammen:

Aethylalkohol

rein durch Vergärung gewonnen (in Obstwein, Wein und Bier)	gebrannte Wasser (inklusive petrochemisch gewonnener Alkohol)	
	zu Trink- und Genusszwecken (Trinksprit und Spirituosen sowie alle übrigen Trinksprit und Spirituosen enthaltenden Erzeugnisse wie Bonbons und Backwaren)	zu anderen Zwecken (pharmazeutisch-kosmetischer und industriell-technischer Sprit)

Was das Grundproblem der Alkoholpolitik betrifft, so liegt dieses in der Frage nach den geeigneten Massnahmen zur zielkonformen Beeinflussung des Verhaltens der Wirtschaftssubjekte in einer Volkswirtschaft (Nachfrage- und Angebotsbeeinflussung) in bezug auf den Alkohol.

8 Vgl. VV AlkG Art. 1 Abs. 1, SR 680.11.

12 Träger und Adressaten der Alkoholpolitik

Nachdem Gegenstand und Grundproblem der Alkoholpolitik definiert sind, stellt sich die Frage nach ihren *Trägern.* Darunter verstehen wir in Übereinstimmung mit *Ohm* diejenigen wirtschaftspolitischen Instanzen, welche faktisch die Macht haben, Massnahmen der Alkoholpolitik zu treffen und durchzusetzen.[9] Wie wir im folgenden zeigen werden, liegen diese Befugnisse weitgehend bei den eidgenössischen Behörden.

BV Art. 32bis gibt dem Bund die Kompetenz, „Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen".[10] Die eidgenössische Legislative hat darauf fussend das AlkG und die administrativ dem Eidg. Finanz- und Zolldepartement angegliederte *Eidg. Alkoholverwaltung* geschaffen. Die Zollverwaltung wirkt zwar bei der Durchführung alkoholpolitischer Massnahmen mit, indem sie auf eingeführten Spirituosen Steuern erhebt, doch erfüllt sie diese Aufgabe im Auftrage der Alkoholverwaltung. Sie scheidet deshalb als Träger der Alkoholpolitik aus. Die *Handelsabteilung* des Eidg. Volkswirtschaftsdepartement übt insofern eine Entscheidungsfunktion aus, als Alkohol Gegenstand von handelspolitischen Vereinbarungen ist. Im weiteren wacht sie über die Einhaltung handelspolitischer Grundsätze (z. B. Diskriminierungsverbot ausländischer Erzeugnisse). Als letzte Verwaltungsinstanz mit alkoholpolitischen Sachaufgaben ist das *Eidg. Gesundheitsamt* des Eidg. Departementes des Innern zu nennen. Dieses Amt ist verantwortlich für die Durchsetzung der einschlägigen Bestimmungen der Lebensmittelgesetzgebung.[11] Ihm ist ausserdem die mit beratenden Funktionen versehene Eidg. Kommission zur Bekämpfung des Alkoholismus beigegeben.[12]

Die Abteilung für Landwirtschaft des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes darf man hingegen nicht zu den Trägern der Alkoholpolitik zählen, obschon sie sich auch mit der Beeinflussung des Marktes gewisser alkoholpolitisch relevanter Produkte (Kartoffeln und Obst) befasst. Die genannte Abteilung gehört vielmehr zu den Trägern der Agrarpolitik. – Soweit die eidgenössische Trägerschaft der Alkoholpolitik.

9 Zur Definition des Trägers der Wirtschaftspolitik vgl. *Ohm,* Hans, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, in 2 Bd., Bd. I, Systematisch-Theoretische Grundlegung, 2. Aufl., Berlin 1965, S. 9 und 33 ff.

10 BV Art. 32bis Abs. 1, SR 101.

11 Vgl. Lebensmittelverordnung, Art. 390–411, SR 817.02.

12 Vgl. *Eidg. Gesundheitsamt,* „Reglement für die Eidg. Kommission zur Bekämpfung des Alkoholismus, vom 3. Januar 1947", in: Bulletin des Eidgenössischen Gesundheitsamtes, Nr. 5 vom 8. Februar 1947, Bern 1947, S. 63 f. Zu den Aufgaben dieser Kommission vgl. *Handschin,* Bernhard, „Aktuelle Probleme der Eidgenössischen Kommission gegen den Alkoholismus", in: 27. Internationaler Kongress, Alkohol und Alkoholismus, hrsg. von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren, Hamburg o. J. (1967) S. 50–53.

Die *Kantone* befassen sich in vierfacher Hinsicht mit dem wirtschaftlichen Gut „Alkohol": Einmal sind sie durch ihre Mitwirkung bei der eidgenössischen Legislative an der Alkoholpolitik beteiligt. Zum zweiten sind sie Empfänger von Fiskaleinnahmen, welche aus der Alkoholpolitik resultieren.[13] Drittens sind sie verpflichtet, zehn Prozent dieser Einnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus zu verwenden (Alkoholzehntel).[14] Viertens ist ihnen die Kompetenz eingeräumt worden, „die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen (zu) unterwerfen".[15] Während man die ersten zwei Tatbestände zur eidgenössischen Trägerschaft zählen kann, handelt es sich bei der Verwendung des Alkoholzehntels und bei der Kompetenz zur Regelung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels um eine selbständige kantonale Aktivität, wobei allerdings der Bund den Rahmen absteckt. Die Kantone haben somit einen wesentlichen Anteil an der Beeinflussung des Alkoholmarktes, doch befasst sich unsere Arbeit ausschliesslich mit der schweizerischen, d. h. *eidgenössischen* Alkoholpolitik.[16]

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die Träger der Alkoholpolitik die eidgenössische Exekutive und Legislative sind. Ausführende und Entscheidungen vorbereitende Organe sind die erwähnten Amtsstellen der Bundesverwaltung. Wichtigstes ausführendes Organ ist die Eidg. Alkoholverwaltung, der auch Entscheidungsfunktionen zufallen.

Was das letzte Definitionselement der Alkoholpolitik, deren *Adressaten,* betrifft, so sind es einmal alle Wirtschaftssubjekte, welche als *Produzenten* (im nationalökonomischen Sinn) von Alkohol oder alkoholhaltigen Erzeugnissen am Alkoholmarkt auftreten.[17] [18] Zum anderen sind es alle jene Wirtschaftssubjekte der schweizerischen Volkswirtschaft, welche als *Konsumenten* am Alkoholmarkt auftreten oder auftreten können.

Nach diesen präzisierenden Ausführungen ist es möglich, die Alkoholpolitik auf eine für diese Arbeit brauchbare Art zu definieren:

> Unter der Alkoholpolitik verstehen wir in der vorliegenden Arbeit jenen Teil der eidgenössischen Wirtschaftspolitik, welcher zum Ziele hat, das ökonomische Verhalten der Produzenten und der Konsumenten der schweizerischen Volkswirtschaft von nicht ausschliesslich durch Vergärung gewonnenem Aethylalkohol zu Trink- und Genusszwecken zielkonform zu beeinflussen.

13 Vgl. BV Art. 32bis Abs. 9, SR 101.

14 Vgl. BV Art. 32bis Abs. 9, SR 101 und AlkG Art. 45 Abs. 2, SR 680.

15 BV Art. 34quater Abs. 1, SR 101.

16 Aus dem gleichen Grund gehört das Absinthverbot nicht zur Alkoholpolitik. Das Absinthgesetz, welches nicht auf dem Alkoholartikel BV Art. 32bis, sondern auf BV Art. 32ter basiert, weist die Durchführung des Verbots den Kantonen zu (vgl. BG betreffend das Absinthverbot, vom 24. Juni 1910, SR 817.451).

17 Im folgenden verstehen wir den Produzenten stets im nationalökonomischen Sinne. Produzent ist demnach nicht nur der Alkoholhersteller, sondern ebenfalls der Händler und der Importeur.

18 Die Eidg. Alkoholverwaltung ist als Adressat ausgenommen. Sie tritt zwar als Produzent (Händler) von Alkohol auf, ist jedoch als Träger der Alkoholpolitik definiert.

2 Die aktuelle alkoholpolitische Lage

Verschiedene Autoren, darunter besonders *Jöhr* und *Singer,* bezeichnen die Lageanalyse als eines der „drei konstitutiven Elemente" eines wirtschaftspolitischen Problems.[1] Sie sagen, dass die Analyse der Lage – zusammen mit der Zielsetzung und den Massnahmen – eine notwendige Voraussetzung zur Lösung des jeweiligen Problems ist.[2]

Im vorliegenden Fall ist es vor dem Hintergrund bekannter Zustände leichter möglich und sinnvoller, die Wirkungen der einzelnen Massnahmen zu analysieren. Wir unterstreichen aber, dass die Wirkungsanalyse durchaus ohne vorherige Darstellung der Lage vorgenommen werden könnte. Für den alkoholpolitisch interessierten, jedoch nicht mit allen Einzelheiten vertrauten Leser ist es hingegen wertvoll, sich an dieser Stelle in kurzen Zügen die Hauptcharakteristika der alkoholpolitischen Lage vor Augen führen zu lassen.

Wie eingangs schon erwähnt, widmen wir uns im wesentlichen der aktuellen Alkoholpolitik. Deshalb wenden wir unser Augenmerk vor allem den Entwicklungen der letzten Jahre zu. Die früheren Perioden erwähnen wir nur, weil wir damit bereits an dieser Stelle den historisch bedeutsamen Hintergrund der Alkoholpolitik andeuten können.

21 Die gesundheitspolitischen Aspekte der alkoholpolitischen Lage

Wie aus den Ausführungen zum gesundheitspolitischen Ziel der Alkoholpolitik hervorgehen wird, sind die gesundheitspolitisch bedeutsamen Erscheinungen der *Verbrauch von Alkohol* und die Verbreitung des *Alkoholismus* in der Schweiz. Beide sind einer näheren Betrachtung wert.

Der Verbrauch von Alkohol

Die *Tabelle 1* enthält die Alkoholverbrauchszahlen in der Schweiz seit 1880/84.[3] [4] Wie daraus hervorgeht, nahm der Alkoholkonsum seit 1923/32, der letzten Periode

1 *Jöhr,* W. A., *Singer,* H. W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 42.

2 Vgl. *Jöhr,* W. A., *Singer,* H. W., a. a. O., S. 42 f.

3 Zur Berechnung des Alkoholkonsums vgl. *Welti,* F., Der Verbrauch alkoholischer Getränke in der Schweiz in den Jahren 1966–1970 und früheren Zeitabschnitten, Bern 1973, S. 12–14. – Es ist zu betonen, dass im Zusammenhang mit Alkohol der Ausdruck „Konsum" nicht im Sinne der nationalen Buchhaltung verstanden wird. Gemeint ist der tatsächliche Verbrauch zu Trink- oder Genusszwecken (vgl. *Welti,* F., a. a. O., S. 5).

4 Die offizielle schweizerische Alkoholkonsumstatistik beginnt mit dem Jahresdurchschnitt 1880/84. Diese Periode liegt unmittelbar vor dem Inkrafttreten der ersten eidgenössischen Alkoholordnung (vgl. unsere Ausführungen auf Seite 33).

Tabelle 1: Der Verbrauch von Alkohol in der Schweiz je Kopf der Bevölkerung, 1880/84–1975

	Verbrauch je Kopf der Wohnbevölkerung			Verbrauch je Kopf der erwachsenen Bevölkerung[1]		
	Liter reiner Alkohol	Index 1923/32 = 100	Prozentuale Veränderung gegenüber der Vorperiode	Liter reiner Alkohol	Index 1923/32 = 100	Prozentuale Veränderung gegenüber der Vorperiode
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1880/84	4,75	177	.	7,63	203	
1893/02	2,89	107	– 39	4,38	116	– 43
1903/12	2,57	96	– 11	3,92	104	– 11
1913/22	2,48	92	– 4	3,74	99	– 5
1923/32	2,69	100	– 8	3,76	100	+ 1
1933/38	1,15	43	– 57	1,61	43	– 57
1939/44	0,92	34	– 20	1,27	34	– 21
1945/49	1,21	45	+ 32	1,66	44	+ 31
1950/55	1,21	45	–	1,67	44	+ 1
1956/60	1,40	52	+ 16	1,96	52	+ 17
1961/65	1,78	66	+ 27	2,54	68	+ 30
1966/70	1,88	70	+ 6	2,65	70	+ 4
1971/75	2,12	79	+ 13	2,95	78	+ 11
1961[2]	1,58	59		2,23	59	
1962	1,71	64	+ 8,2	2,43	65	+ 9,0
1963	1,81	67	+ 5,8	2,58	69	+ 6,2
1964	1,90	71	+ 5,0	2,71	72	+ 5,0
1965	1,91	71	+ 0,5	2,72	72	+ 0,4
1966	1,82	68	– 4,7	2,58	69	– 5,1
1967	1,73	64	– 4,9	2,44	65	– 5,4
1968	1,90	71	+ 9,8	2,66	71	+ 9,0
1969	2,03	75	+ 6,8	2,84	76	+ 6,8
1970	1,94	72	– 4,3	2,72	72	– 4,2
1971	2,02	75	+ 4,1	2,83	75	+ 4,0
1972	2,17	81	+ 7,4	3,04	81	+ 7,4
1973	2,32	86	+ 6,9	3,24	86	+ 6,6
1974	2,15	80	– 7,3	2,98	79	– 8,0
1975	1,94	72	– 9,8	2,66	71	– 10,7

1 Wohnbevölkerung mit 18 und mehr Jahren. Diese Zahlen werden vor allem mit Rücksicht auf internationale Vergleiche berechnet.

2 Vor 1961 sind nur Durchschnitte mehrerer Jahre verfügbar.

Quellen:

– *Welti*, F., a. a. O., S. 26–28 (Verbrauch bis 1970).
– *Eidg. Alkoholverwaltung*, Dienst für Volksgesundheit und Statistik (Verbrauch ab 1971).
– *EStA* (erwachsene Bevölkerung ab 1961).

vor Inkrafttreten des AlkG, zuerst ziemlich deutlich ab, seit 1945/49 jedoch wieder zu. Für die nähere Betrachtung der Entwicklung seit 1961, dem Beginn der Veröffentlichung von Jahreszahlen, haben wir den linearen Trend der beiden Pro-Kopf-Zahlenreihen berechnet. Es ergibt sich beim Konsum je Kopf der Wohnbevölkerung eine jährliche Zunahme des Erwartungswertes um 0,035 Liter reiner Alkohol.[5] Beim Verbrauch je Kopf der erwachsenen Bevölkerung sind es jährlich 0,043 Liter reiner Alkohol.[6] Da die in den einzelnen Jahren beobachteten Werte sehr wenig um die Trendgerade streuen, darf man auch sagen, dass der Konsum seit 1961 stetig zunahm. Wir wollen an dieser Stelle nicht auf die Ursachen der Verbrauchszunahme eingehen, sondern es bei der Tatsachenfeststellung beruhen lassen und uns der anderen gesundheitspolitisch relevanten Erscheinung, dem Alkoholismus, zuwenden.

Die Verbreitung des Alkoholismus in der Schweiz: Auch zu einer nur kurzen alkoholpolitischen Lagebeschreibung gehört ein Hinweis auf die Häufigkeit und die Wirkungen des Alkoholismus. Wie aus unseren Ausführungen zum gesundheitspolitischen Ziel der Alkoholpolitik hervorgehen wird, besteht dieses nämlich allgemein ausgedrückt in der Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus.[7] Indessen lässt sich die Erscheinung „Alkoholismus" nur schwer statistisch zeigen, stösst doch schon ihre operable Definition auf Schwierigkeiten. Da eine solche für unsere Arbeit nicht erforderlich ist, können wir darauf verzichten, dieses Definitionsproblem zu bearbeiten. Wir umschreiben den Alkoholismus bewusst wenig exakt als die Sucht nach Alkohol. Indessen ist zu betonen, dass dabei der Alkoholbegriff notwendigerweise weiter gefasst werden muss, als wir es in dieser Arbeit tun. Alkoholismus ist auch die Sucht nach rein durch Vergären gewonnenem Alkohol.[8] Der Alkoholiker wäre also der in diesem Sinne Alkoholsüchtige.[9] In der nachfolgenden *Tabelle 2* haben wir die wichtigsten Indikatoren für die Häufigkeit und die Wirkungen des Alkoholismus in der Schweiz aufgeführt.

5 Linearer Trend der Jahre 1961–1975 mit der Formel Y = 1,653 + 0,035 t, wobei Y = Erwartungswert des Alkoholverbrauches in Liter reiner Alkohol und t = Jahre. Die Standardabweichung der Einzelwerte vom Trend beträgt 0,02 Liter reiner Alkohol.

6 Linearer Trend der Jahre 1961–1975 mit der Formel Y = 2,37 + 0,043 t, wobei Y = Erwartungswert des Alkoholverbrauches in Liter reiner Alkohol und t = Jahre. Die Standardabweichung der Einzelwerte vom Trend beträgt 0,048 Liter reiner Alkohol.

7 Vgl. S. 32.

8 Der Alkoholkonsum im Sinne dieser Arbeit ist aber eine der Hauptursachen des Alkoholismus (vgl. *Bundesrat,* Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus, vom 26. Oktober 1965, BBl III 1965 301, besonders 316 (im folgenden zitiert als: „BBl III 1965")).

9 Zur Definition des Alkoholikers vgl. *Odermatt,* J., Alkohol heute, Lausanne o. J. (1968), S. 91–96.

Tabelle 2: Die wichtigsten Indikatoren der Häufigkeit und der Wirkungen des Alkoholismus in der Schweiz, 1933/38–1974

Periode	Todesfälle infolge Alkoholismus				
	Leberzirrhose	Delirium tremens	Chronische Vergiftung[1]	Total	Je Million Einwohner
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1933/38	229	49	29[2]		
1939/44	304	32	23	359	84
1945/49	326	67	31	424	94
1950/55	471	69	14	554	114
1956/60	546	68	9	623	120
1961	559	76	19	654	119
1962	688	118	39	845	149
1963	698	124	53	875	151
1964	720	109	99	928	158
1965	710	92	91	893	150
1966	767	106	97	970	162
1967	675	102	95	872	144
1968	751	91	111	953	155
1969	775	81	98	954	154
1970	745	68	75	888	142
1971	778	72	78	928	147
1972	807	72	64	943	146
1973	716	45	40	801	124
1974	786	43	35	864	134

1 Übrige Todesfälle infolge Alkoholismus.
2 1934/38.

Quelle: EStA.

Daraus geht hervor, dass der Alkoholismus und dementsprechend wahrscheinlich auch dessen Wirkungen seit 1933/38, aber ebenfalls seit 1961, tendenziell zugenommen haben dürften, hat sich doch das Total der Todesfälle infolge Alkoholismus für 1974 auf 864 erhöht; 1966 betrug es sogar 970. Auf eine Million Einwohner waren 1974 134 solche Todesfälle zu verzeichnen; 1939/44 waren es nur 84, aber 1961 schon 119, 1966 sogar 162. Es ist zu betonen, dass die aus der *Tabelle 2* abgeleitete Tendenz auch von *Odermatt* bestätigt wird:

„Die Ergebnisse direkter Stichproben, die man jedoch nicht schematisch verallgemeinern darf, führten zum Schluss, dass sich in den untersuchten schweizerischen Gebieten *über 10 % der männlichen Bevölkerung von mehr als 20 Jahren* im Stadium des Alkoholismus befinden. Schon bei Annahme einer Häufigkeit von nur 5 % für das Landesganze ergäbe sich eine Zahl von über 100 000 Alkoholikern.

Zahlreiche Feststellungen bestätigen die schwere Belastung unseres Landes durch Alkoholiker. Nach Professor Dr. med. K. Bättig, vom Institut für Hygiene und Arbeitsphysiologie der ETH, beträgt nach vorsichtiger Schätzung die Zahl der Todesfälle mit Alkoholismus als Hauptursache (Delirium tremens, Leberzirrhose bei Alkoholikern usw.) rund 1 000 im Jahr; . . ."[10]

Schliesslich weisen auch die alkoholbedingten Strassenverkehrsunfälle auf eine Zunahme des Alkoholismus hin. Der Anteil des übermässigen Alkoholgenusses als Unfallursache beim Lenker eines Fahrzeuges hat seit 1961 von 5,2 Prozent auf 7 Prozent im Jahre 1974 zugenommen.[11]

22 Die fiskalischen Aspekte der alkoholpolitischen Lage

Im Gegensatz zur Beschreibung der gesundheitspolitischen Lage ist es hier nur sinnvoll, die jüngere Vergangenheit zu betrachten, haben sich doch die fiskalisch relevanten Grössen seit dem Inkrafttreten des AlkG im Jahre 1932 derart stark verändert, dass ein Vergleich der damaligen mit den heutigen Zahlen hinken muss.[12]

In der *Tabelle 3* sind die alkoholpolitisch wesentlichen fiskalischen Erscheinungen dargestellt. Wie sofort ersichtlich ist, haben sich der Betriebsertrag der Alkoholverwaltung und der fiskalisch bedeutungsvollere Reinertrag in den betrachteten 15 Jahren vervielfacht. Der Betriebsaufwand hingegen hat bedeutend weniger stark zugenommen. Er weist vor allem grosse Schwankungen um seinen Durchschnitt auf. Im gleichen Zeitraum sind auch die Ausgaben von Bund und Kantonen, den beiden Empfängern der Fiskalerträge aus dem Alkohol, namhaft gestiegen.[13]

Bei näherer statistischer Analyse der fünf Zahlenreihen von *Tabelle 3* fallen die folgenden Tatsachen auf:

– Der *Betriebsaufwand* der Alkoholverwaltung streut mit einer Standardabweichung von 27,9 Millionen Franken und 34,1 Prozent um seinen Durchschnitt von 81,9 Millionen Franken. Aus dem Vergleich der Wachstumsraten der nach-

10 *Odermatt,* J., a. a. O., S. 155. Für das Jahr 1974 rechnen die Fachleute mit 130 000 Alkoholikern in der Schweiz (vgl. *Schweizerische Zentralstelle gegen den Alkoholismus,* Zahlen zum Alkoholproblem und anderen Suchtgefahren, Ausgabe 1975, Lausanne o. J. (1975), S. 12). Zur Verbreitung des Alkoholismus in der Schweiz vgl. auch BBl III 1965 346–349.

11 *Quellen: EStA,* Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1975, 83 Jg., Bern 1975, S. 275 (im folgenden zitiert als: „*EStA,* Jahrbuch 1975", oder analog für Jahrbücher anderer Jahre), sowie *EStA,* Jahrbuch 1962, S. 263.

12 Die Begründung für die Relevanz der hier dargestellten fiskalischen Erscheinungen sowie deren Definitionen werden wir anlässlich der Behandlung der fiskalischen Zielproblematik liefern (vgl. Kapitel 312).

13 Vgl. BV Art. 32bis Abs. 9 und Art. 34quater Abs. 2 Bst. b, SR 101.

Tabelle 3: Betriebsaufwand, Betriebsertrag und Reinertrag der Alkoholverwaltung im Vergleich zu den Gesamtausgaben der Kantone und den Bundesleistungen an die AHV, 1960/61–1974/75,[1] in Millionen Franken

Periode	Eidg. Alkoholverwaltung			Bundesleistungen an die AHV[3]	Gesamtausgaben der Kantone
	Betriebsaufwand	Betriebsertrag	Reinertrag[2]		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1960/61	53,0	92,5	39,4	106,7	3 206,9
1961/62	45,5	102,1	56,7	106,7	3 896,8
1962/63	44,6	108,4	64,0	106,7	4 528,2
1963/64	74,2	126,0	52,7	262,5	5 181,6
1964/65	63,4	138,3	75,3	262,5	5 836,6
1965/66	54,7	161,0	106,9	336,3	6 417,8
1966/67	74,1	162,6	88,8	352,2	6 905,5
1967/68	108,4	178,5	89,1	357,6	7 580,6
1968/69	102,2	218,5	121,7	511,1	8 432,0
1969/70	94,5	239,2	150,4	534,7	9 533,2
1970/71	90,7	258,6	163,7	688,7	11 429,9
1971/72	105,2	305,5	195,6	760,5	13 257,0
1972/73	67,0	362,4	295,4	1 112,3	15 188,0
1973/74	114,7	412,0	320,2	1 154,4	17 000[4]
1974/75	136,3	362,0	249,9	*	*

1 Geschäftsjahr 1960/61 der Alkoholverwaltung verglichen mit dem Kalenderjahr 1961, 1961/62 mit 1962 usw.

2 Der Reinertrag ist der um die Lagerveränderungen sowie die Gewinnvorträge der alten und neuen Rechnung korrigierte Ertragsüberschuss (er ist also nicht gleich der Differenz aus Betriebsertrag minus Betriebsaufwand).

3 Inklusive „Ergänzungsleistungen an die AHV". Ab 1973 sind die Fiskalerträge aus dem Alkohol auch für die Invalidenversicherung zweckgebunden (BV Art. 34quater Abs. 2 Bst. b, SR 101). Die Tabelle enthält nur die Leistungen an die AHV.

4 Voranschläge der Kantone.

Quellen:

- *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben über Kartoffeln, Obst und Alkohol 1976; Bern 1976, S. 42 (im folgenden zitiert als: „*Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976", oder analog für gleiche Publikationen anderer Jahre).
- *EStA,* Jahrbuch 1975, S. 435.
- *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1974, vom 9. April 1975, S. 96* f. (im folgenden zitiert als: „*Bundesrat,* Staatsrechnung 1974", oder analog für Staatsrechnungen anderer Jahre).
- *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement,* Die Volkswirtschaft, Nr. 4, Bern April 1975, S. 205.

folgend analysierten Betriebseinnahmen und Reinerträge ergibt sich, dass der Betriebsaufwand in der Beobachtungsperiode weniger stark zugenommen hat als die Betriebseinnahmen.

- Der *Betriebsertrag* der Alkoholverwaltung hat sich inden betrachteten 15 Jahren vervierfacht. Seine Entwicklung folgte relativ eng einem exponentiellen Trend mit der Wachstumsrate von 10,9 Prozent jährlich.[14]
- Der *Reinertrag* der Alkoholverwaltung hat sich von 1960/61 bis 1973/74 verachtfacht, dann aber im Jahre 1974/75 wieder etwas abgenommen. Die ebenfalls exponentiell gleichmässige Zunahme beläuft sich auf 14,1 Prozent jährlich.[15]

Zum besseren materiellen und formalen Verständnis des Vergleiches des Reinertrages der Alkoholverwaltung mit den beiden massgeblichen Referenzgrössen, den Ausgaben des Bundes für die AHV und den Kantonsausgaben, haben wir in der folgenden Tabelle die betreffenden statistischen Masszahlen von Formeln dargestellt.

Tabelle 4: Der Reinertrag der Alkoholverwaltung, die Gesamtausgaben der Kantone und die Ausgaben des Bundes für die AHV, Trends der Jahre 1960/61 – 1974/75 bzw. 1961–1974, in Millionen Franken

Statistische Masszahl	Reinertrag der Alkoholverwaltung (RE)	Ausgaben der Kantone (AK)	Ausgaben des Bundes für die AHV (AB)
exponentieller Trend 1960/61–1974/75 1961–1974	$RE=36{,}7\cdot1{,}1567^t$	$AK=3021{,}7\cdot1{,}129^t$	$AB=87{,}6\cdot1{,}2081^t$
Standardabweichung der Einzelwerte vom Trend	± 30,4	± 386,1	± 58,6
Steigung der Trendfunktion (absolut) im Jahr 1973/74 bzw. 1974	± 37,4	+ 2005,5	+ 233,6
Elastizität der Trendfunktion (relative Steigung)	+ 14,1 %	+ 12,1 %	+ 18,9 %

Quellen: Wie *Tabelle 3.*

14 Exponentieller Trend mit der Formel $Y = 80{,}656\cdot1{,}1149^t$, wobei Y = Erwartungswert der Betriebseinnahmen in Millionen Franken und t = Jahre. Die Standardabweichung der Einzelwerte vom Trend beträgt 21 Millionen Franken.

15 Formel des Trends vgl. *Tabelle 4.*

In der *Tabelle 4* ist die Elastizität (relative Steigung) der drei relevanten Funktionen in Prozent angegeben.[16] Wie ersichtlich, ist sie für die Ausgaben des Bundes zuhanden der AHV grösser, für die Kantonsausgaben aber kleiner als für den Reinertrag der Alkoholverwaltung. Man darf daraus schliessen, dass die Alkoholverwaltung – gemessen am entsprechenden Finanzbedarf der Fiskaleinnahmenempfänger – dem Bund tendenziell immer weniger, den Kantonen aber immer mehr Fiskaleinnahmen zur Verfügung stellen konnte.[17] Mit der Zweckbindung des Bundesanteils aus dem Reinertrag der Alkoholverwaltung auch für die Invalidenversicherung im Jahre 1973 dürfte sich diese Tendenz noch verstärkt haben.[18]

16 Der Elastizitätsbegriff wird hier nicht gleich verwendet wie in der Preistheorie. Doch lässt sich die allgemeine Formel der Elastizität (nach dem Einkommen) ohne weiteres in die oben verwendete Form bringen: Die Elastizität nach dem Einkommen ist definiert als $E = \frac{dx}{x} : \frac{dy}{y}$. In unserem Falle ist $y = t = 1$ (Jahr) und $\frac{dx}{dy} = b$ (Steigung). E wird damit $\frac{b}{x}$, und in Prozenten ausgedrückt $\frac{b}{x} \cdot 100$. Dabei ist X = Reinertrag der Alkoholverwaltung, bzw. Ausgaben des Bundes für die AHV bzw. Ausgaben der Kantone (in einem bestimmten Jahr). Zur Definition der Elastizität vgl. *Schneider, Erich,* Einführung in die Wirtschaftstheorie, in 4 Bd., Bd. II, Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 11. Aufl., Tübingen 1967, S. 28.

17 Da wir aufgrund der Trendfunktionen argumentieren, handelt es sich um eine für den Beobachtungszeitraum verallgemeinernde Aussage. Für einzelne Jahre kann ein anderer Schluss richtig sein. Da, wie gezeigt werden wird (vgl. S. 44), die fiskalische Zielsetzung in einer Optimumforderung liegt, ist mit diesen Ausführungen über die Fiskaleinnahmen mittels Alkoholpolitik auch nichts über die fiskalische Zielerreichung gesagt.

18 Vgl. Kapitel 312, Fussnote 28.

3 Die Ziele der Alkoholpolitik

Nachdem wir die Grundzüge der alkoholpolitischen Lage in Erinnerung gerufen haben, ist es nötig, Klarheit über die in der Alkoholpolitik verfolgten Ziele zu verschaffen. Selbstverständlich kann es in einer wissenschaftlichen Arbeit nicht darum gehen, wertend zu den Zielen Stellung zu nehmen.[1] Hingegen wollen wir in diesem Kapitel die quantitativen und qualitativen Inhalte der von den Trägern der Alkoholpolitik geäusserten Ziele analysieren, so dass wir anschliessend die Zieleignung der von ihnen ergriffenen Massnahmen prüfen können. Zu einer solchen Analyse gehört auch die Interpretation von mehrdeutigen und unklaren Zielformulierungen sowie die Ermittlung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Zielen.[2] Letztlich müssen wir uns vor Augen führen, in welche hierarchische Ordnung die Träger der Alkoholpolitik die Ziele einordnen, d. h. welche Ziele sie als haupt- und welche als nebensächlich betrachten.

Es stellt sich hier die Aufgabe, sämtliche Zieläusserungen sowie stillschweigenden Wertungen der Träger der Alkoholpolitik zu sichten und zu systematisieren. Im Sinne einer wissenschaftlichen Rechenschaftsablage wollen wir vor der Erörterung der alkoholpolitischen Zielproblematik kurz auf die zugrunde gelegten Quellen und die angewandte Methode der Zielermittlung eingehen. Die nachfolgende *Übersicht 2* gibt zunächst Aufschluss über die *Quellen* der zielrelevanten Äusserungen der Träger der Alkoholpolitik.

Übersicht 2: Die Quellen für die Ermittlung der alkoholpolitischen Ziele

Hauptquellen		Ergänzende Quellen
– BV	– Stenografische Bulletins der eidgenössischen Räte	– Andere Veröffentlichungen der Träger der Alkoholpolitik (Broschüren und Pressemitteilungen)
– AlkG	– Protokolle der Kommissionen	– Publikationen alkoholpolitisch einflussreicher Personen
– Auf dem AlkG basierende Erlasse	– Botschaften und Berichte des Bundesrates zur Alkoholpolitik – Berichte an parlamentarische Gremien oder an Expertenkommissionen	– Verwaltungsinterne Schriftstücke und Briefe der Verwaltung an Dritte

1 Vgl. *Sieber,* Hugo, „Über die Kriterien der volkswirtschaftlichen und sozialen Schädlichkeit von Kartellwirkungen", in: Wirtschaft und Recht (Zürich), Heft 1, 1973, S. 51. Vgl. auch *Ohm,* Hans, a. a. O., Bd. I, S. 23–27.

2 Vgl. *Ohm,* Hans, a. a. O., Bd. I, S. 27.

Was die angewandte *Methode* betrifft, gehen wir so vor, dass wir zuerst in den Hauptquellen nach Zieläusserungen forschen und diese nach Sachbereichen geordnet ausführlich darstellen. Die anderen Quellen dienen dazu, die gewonnenen Resultate zu ergänzen. Dieses Vorgehen kann man damit rechtfertigen, dass sich die „ergänzenden Quellen" weitgehend auf die BV und das AlkG stützen und damit mindestens sinngemäss die legale Zielformulierung wiederholen. Die „ergänzenden Quellen" werden wir vor allem dann stärker heranziehen, wenn es darum geht, die bestehende Gewichtung und Rangordnung der Ziele zu erkennen, sowie ihre Beziehungen zueinander abzuklären.

31 Darstellung der alkoholpolitischen Ziele

311 Das gesundheitspolitische Ziel

Wie dies nur in wenigen Bereichen der schweizerischen Wirtschaftspolitik der Fall ist, enthält in der Alkoholpolitik schon die BV eine konkrete Zielformulierung. Wenn man nämlich den sogenannten Alkoholartikel BV Art. 32bis näher untersucht, so ist das gesundheitspolitische Ziel der Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus zu erkennen. Die diesbezüglichen Verfassungstexte sind in der *Übersicht 3* aufgeführt.

Übersicht 3: Das in der BV formulierte gesundheitspolitische Ziel der Alkoholpolitik

Bekämpfung der Ursachen des Alkoholismus[1]	Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus
(1)	(2)
– „Die Gesetzgebung ist so zu gestalten, dass sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert . . ." (BV Art. 32bis Abs. 2, SR 101)	„Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte, . . .; von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen *Wirkungen* zu verwenden." (BV Art. 32bis Abs. 9, SR 101 (Hervorhebung durch den Verfasser))
– „Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte, . . .; von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen *Ursachen* und Wirkungen zu verwenden." (BV Art. 32bis Abs. 9, SR 101 (Hervorhebung durch den Verfasser))	

1 Das ist die mengenpolitische Komponente des gesundheitspolitischen Ziels (mengenpolitisches Ziel).

Da die gesundheitspolitische Zielsetzung und ihre Verankerung in der BV vor allem historisch zu verstehen sind, wollen wir zuerst in einem kurzen *Exkurs* ihre Entstehung und Entwicklung darstellen. Nach einigen Hinweisen medizinischer Art über den Zusammenhang zwischen *Alkoholkonsum und Gesundheit* werden wir die beiden in der obenstehenden *Übersicht 3* dargelegten Zielkomponenten für unsere Zwecke *operationalisieren.*

Exkurs zur Geschichte des gesundheitspolitischen Ziels[3]

Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zu BV Art. 32bis ausführt, war das Ziel der bis 1932 gültig gewesenen Alkoholordnung die Bekämpfung des Kartoffelbranntweinmissbrauchs:

> „Das Hauptziel der seit bald 40 Jahren in Kraft bestehenden eidgenössischen Alkoholgesetzgebung war der Kampf gegen den Missbrauch des Kartoffelbranntweins. Dieser Missbrauch hatte sich in gewissen Gegenden unseres Landes nachgerade verheerend eingenistet und dieses völlig verseucht. Das böse Übel, das weitere Volkskreise physisch und moralisch schädigt, sollte unterdrückt werden, . . ."[4]

Sicher weitgehend als Folge der alkoholpolitischen Massnahmen nach 1886 verminderte sich der durchschnittliche Branntweinkonsum erheblich: „Ganze Ortschaften, die vor 1886 rettungslos der Schnapsseuche und der mit ihr verbundenen Verwahrlosung und Degeneration verfallen zu sein schienen, blühten unter der Wirkung des Monopolsystems nach und nach wieder auf und erfreuen sich schon seit Jahren wieder physisch, moralisch und auch wirtschaftlich eines wohlgeordneten Zustandes.[5]

Wegen der starken Ausweitung des Mostobstbaues und einer Reihe überaus reicher Ernten nahm aber die nicht der Alkoholordnung unterstellte Obstbrennerei und als Folge davon der Branntweinkonsum während des Ersten Weltkrieges und

3 Zur Entwicklung der schweizerischen Alkoholordnung vgl. *Steiger,* V. J., Entwicklung, Grundzüge und Durchführung der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung, 4. Aufl., Bern 1971 (im folgenden zitiert als: „*Steiger,* V. J., Grundzüge"). Vgl. auch *Bürgin,* Paul, Die schweizerische Alkoholordnung (Eidg. Alkoholgesetz), Beitrag für die „Schweizer Dokumentation", Dokumentationswerk über Politik und Wirtschaft der Schweiz, hrsg. von der Schweiz. Politischen Korrespondenz, Bern 1969, S. 5–7 (im folgenden zitiert als: „*Bürgin,* Paul, Alkoholordnung"). Einen Überblick über die Entwicklung der schweizerischen Alkoholordnung gibt auch *Reichmuth* (vgl. *Reichmuth,* Alfred, Das schweizerische Alkoholmonopol, seine rechtliche Ausgestaltung und Durchführung im Lichte der neueren Entwicklung (unter Weglassung des Fiskalregimes, der kommerziellen Tätigkeit der Alkoholverwaltung und des Strafrechts), Diss. Fribourg 1970, Zürich 1971, S. 16–26).

4 *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung (Alkoholwesen), vom 29. Januar 1926, BBl I 1926 278 (im folgenden zitiert als „BBl I 1926"). Zur Illustration der Wirkungen der Kartoffelschnapsflut verweisen wir auf die Schriften von *Gotthelf.* Vgl. dazu namentlich „Dursli, der Branntweinsäufer" und „Wie fünf Mädchen im Branntwein jämmerlich umkommen".

5 BBl I 1926 279.

vor allem in den Nachkriegsjahren stark zu. Der Preissturz beim Obst, mitverursacht durch Exportschwierigkeiten, führte dazu, dass „der schweizerische Markt mit einheimischem Sprit und Schnaps geradezu überschemmt (wurde)".[6]

In der Volksabstimmung vom 6. April 1930 wurde der BV Art. 32bis von Volk und Ständen angenommen und vor allem die Privilegierung der Obst-(und Wein-) brennerei aufgehoben.[7] Das gesundheitspolitische Ziel des ehemaligen BV Art. 32bis wurde ausdrücklich beibehalten.[8] Hingegen enthält das AlkG nur im Zusammenhang mit der Verteilung des Reinertrags der Alkoholverwaltung und der Bestimmung über Beitragsgewährungen an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus einen gesundheitspolitischen Zielhinweis.[9] In der Botschaft zum AlkG ist sie allerdings erwähnt.[10] Es ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass in der alkoholpolitischen Praxis in der Regel nicht vom gesundheitspolitischen, sondern vom „volksgesundheitlichen" oder „volkshygienischen" Ziel die Rede ist.[11] Diese Bezeichnungen implizieren allesamt einen Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gesundheit. Wir wollen kurz darauf eintreten.

Der Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gesundheit

Schon aus dem vorangegangenen Exkurs war ersichtlich, dass sich übermässiger Alkoholkonsum auf den Gesundheitszustand des Konsumenten negativ auswirkt. In summarischer Art zeigen wir hier die Querverbindungen zwischen Alkoholkonsum und Gesundheit.

6 BBl I 1926 281. Vgl. dazu auch *Steiger,* V. J., Grundzüge, S. 10 f.

7 Erwahrungsbeschluss (zur Volksabstimmung) vom 25. Juni 1930, AS *1930* 402.

8 Zum ehemaligen BV Art. 32bis vgl. AS *1885* 349. Zur Beibehaltung des ursprünglichen gesundheitspolitischen Ziels vgl. BBl I 1926 285. Der Bundesrat führt dort wörtlich aus: „Die Ausnahmebestimmung in Art. 32bis der Bundesverfassung zugunsten der genannten Brennerei hat in unsere Alkoholreform von 1886 ein gewaltiges Loch geschlagen und ihre Wirksamkeit zum Teil völlig untergraben. *Hier muss die Revision einsetzen;* die Lücke ist wieder auszufüllen; *die Obst- und Obstabfällebrennerei muss einer neuen Ordnung unterstellt* werden. Erst wenn dies geschehen ist, wird unsere Alkoholgesetzgebung ihre Aufgabe wieder erfüllen können, um schliesslich und endgültig das Ziel doch zu erreichen, das ihr im Jahre 1885 unter Zustimmung des Volkes und der Stände gesetzt worden ist."

9 Vgl. AlkG Art. 43a (Beiträge an Organisationen) und Art. 45 (Verteilung des Reinertrags), SR 680.

10 Vgl. *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), vom 1. Juni 1931, BBl I 1931 697 (im folgenden zitiert als: „BBl I 1931").

11 Für den Ausdruck „volksgesundheitlich" vgl. z. B. *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Artikels 32bis (Alkoholwesen) und damit in Zusammenhang stehend, des Artikels 31 der Bundesverfassung, vom 27. Mai 1919, BBl III 1919 399 (im folgenden zitiert als: „BBl III 1919"). Vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1971/1972, S. 3. Vgl. auch *Bürgin,* Paul, Alkoholordnung, S. 6 f. – Für den Ausdruck „volkshygienisch" vgl. BBl I 1931 713. Vgl. auch *Perret,* César, *Steiger,* V. J., „Die fiskalische Belastung des Alkohols in der Schweiz", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Bd. II, Heft 4, Basel 1940, S. 332.

Wir stützen uns dabei allein auf die Aussagen von Fachleuten. Als erstes ist zu beweisen, dass sich die Zahl der Personen mit übermässigem Alkoholkonsum in einer Volkswirtschaft positiv mit der statistischen Grösse des durchschnittlichen Pro-Kopf-Konsums verändert. Anschliessend beschreiben wir schematisch die schädlichen Auswirkungen des übermässigen Alkoholkonsums auf die Gesundheit des einzelnen Konsumenten.

Was zunächst den Zusammenhang zwischen Durchschnittskonsum aller Wirtschaftssubjekte in einer Volkswirtschaft und der Anzahl Wirtschaftssubjekte mit übermässigem Alkoholverbrauch betrifft, so haben *Bättig* und *Ledermann* unabhängig voneinander gezeigt, dass bei höherem Durchschnittskonsum die Zahl der übermässigen Trinker quadratisch zunimmt. *Bättig* führt dazu aus:

„Je höher der Durchschnitt, um so grösser ist die Zahl extrem grosser Werte. Bei der Verteilung nach Grösse des Alkoholkonsums ist dieser Zusammenhang sogar quadratisch. Die lapidare Folgerung würde demnach lauten: *Weniger exzessive Trinker sind erst dann zu erwarten, wenn der Durchschnittskonsum tief liegt.*" [12]

In der gleichen Studie von *Bättig* wird auch auf den positiven quadratischen Zusammenhang zwischen Durchschnittsverbrauch an Alkohol und den Todesfällen an akutem Alkoholismus hingewiesen.[13]

Im weiteren bleibt uns noch darzustellen, welchen Einfluss übermässiger Alkoholkonsum auf die Gesundheit des Konsumenten haben kann. In der *Übersicht 4* sind die wichtigsten körperlichen und psychischen Störungen infolge übermässigen Alkoholkonsums genannt. Die psychischen und sozialen Schädigungen von Drittpersonen lassen wir beiseite.

12 *Bättig,* K., Zum Problem des Alkoholismus in der Schweiz, Statistische Grundlagen und Folgerungen, Heft 18 der Reihe Volk und Alkohol, Bern 1967, S. 10. *Ledermann* spricht in diesem Zusammenhang von der „Loi du carré". Er führt dazu wörtlich aus: „L'étude de la répartition des individus d'une population selon leur consommation aboutit à la relation essentielle: la proportion des buveurs excessifs paraît croître selon le carré de la consommation moyenne, par tête, de la population à laquelle ils appartiennent . . ." (*Ledermann,* Sully, Alcool, Alcoolisme, Alcoolisation, Données scientifiques de caractère physiologique, économique et social, Publications de l'institut national d'études démographiques, cahier no 29, Gentilly (Seine) 1956, S. 151). Vgl. auch *Ledermann,* Sully, „Kann man den Alkoholismus, ohne gleichzeitige Änderung des gesamten Verbrauches einer Bevölkerung, reduzieren? " in: 27. Internationaler Kongress, Alkohol und Alkoholismus, hrsg. von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren, Hamburg o. J. (1967), S. 99–104. Diese Aussage von *Ledermann,* besonders aber die praktische Anwendung auf eine bestimmte Volkswirtschaft, ist allerdings nicht unbestritten (vgl. dazu *Agnew,* Neil, *Miller,* Gary N., „The Ledermann Model of Alcohol Consumption, Description, Implications and Assessement", in: Quarterly Journal of Studies on Alcohol, Part A Originals (New Brunswick), Volume 35 (September 1974), S. 877–898).

13 Vgl. *Bättig,* K., a. a. O., S. 12.

Übersicht 4: Die wichtigsten körperlichen und psychischen Störungen infolge übermässigen Alkoholkonsums[1]

Durch übermässigen Alkoholkonsum begünstigte Unfälle	Durch übermässigen Alkoholkonsum begünstigte körperliche Krankheiten	Durch übermässigen Alkoholkonsum hervorgerufene psychische Störungen (Alkoholpsychosen)
– Verkehrsunfälle – Betriebsunfälle – andere Unfälle – Selbstmord	– Erkrankungen des Verdauungsapparates (wie Speiseröhrenkatarrh, chronische Magenschleimhautentzündung) – Schädigungen der Leber (wie Fettleber, Leberzirrhose) – Bauchspeichel- und Ohrspeicheldrüsenerkrankungen – Kreislaufstörungen und Herzkrankheiten – Blutungen – Tuberkulose – Sehstörungen – Alkoholische Nervenentzündung	– Delirium Tremens – Alkoholhalluzinose – Alkoholische Demenz – Korsakow-Psychose – Wernickesche Krankheit – Alkoholische Epilepsie

1 Ohne soziale und psychische Störungen von Drittpersonen.

Quellen:
- *Odermatt,* J., a. a. O., S. 118–135.
- *U.S. Department of Health, Education and Welfare,* Office of the Assistant Secretary for Health and Scientific Affairs, First Special Report to the U.S. Congress on Alcohol + Health, Washington D. C. 1971, S. 45–49.

Wie aus der *Übersicht 4* hervorgeht, besteht ein vielfältiger Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gesundheit. Es lässt sich deshalb ohne weiteres rechtfertigen, von einem gesundheitspolitischen Ziel der Alkoholpolitik zu sprechen.

Operationalisierung des gesundheitspolitischen Ziels

Die in der *Übersicht 3* erwähnten Zielformulierungen sind als Massstab für die Wirkungen der verschiedenen alkoholpolitischen Massnahmen zu wenig bestimmt und deshalb für eine Zieleignungsanalyse ungeeignet, d. h. sie sind nicht operabel. Es geht deshalb im folgenden noch darum, diesen Mangel zu beheben und die beiden Komponenten des gesundheitspolitischen Ziels zu konkretisieren sowie an unsere Zwecke anzupassen, ohne sie mit eigenen Wertungen zu versehen.

– Die *Bekämpfung der Ursachen* des Alkoholismus: Schon in der *Übersicht 3* haben wir diese Zielkomponente als das mengenpolitische Ziel bezeichnet, ohne allerdings dafür eine Begründung zu geben. Dazu ist zu sagen, dass rein defini-

torisch die Ursachen des Alkoholismus im übermässigen Alkoholkonsum liegen. Die Ursachenbekämpfung besteht deshalb darin, die verbrauchte Menge Alkohol zu vermindern.

In der Literatur ist keine exakte, wirtschaftspolitisch brauchbare Zielformulierung zu finden. Die Träger der Alkoholpolitik beschränken sich auf nicht quantifizierte Aussagen über den erwünschten Alkoholkonsum. Sie geben auch nicht ausdrücklich an, ob der Gesamtkonsum aller Wirtschaftssubjekte der schweizerischen Volkswirtschaft vermindert werden soll, oder ob sich das Ziel auf den Pro-Kopf-Konsum bezieht. Sicher ist aber, dass sie den Konsum nicht auf Null oder annähernd Null drücken wollen. In der Botschaft zu BV Art. 32bis war nämlich nur von der Bekämpfung des *übermässigen* Branntweinkonsums die Rede.[14] Nun fehlen aber Aussagen über das Kriterium der Übermässigkeit. Man darf darum annehmen, dass das mengenpolitische Ziel um so besser erreicht wird, je kleiner der Branntweinkonsum gegenüber der als massgeblich bezeichneten Vorperiode ist. Das Mass der erwünschten Verminderung dürfte mit abnehmendem Konsum kleiner werden, so dass sich letztlich ein „Grenzwert des Alkoholkonsums" ergäbe, der unter alleiniger Berücksichtigung des mengenpolitischen Ziels als erwünscht gälte. Dieser Wert liegt aber völlig im Dunkeln. Aufgrund des tatsächlichen Verhaltens der Alkoholpolitiker kann man jedoch einen ungefähren untersten Wert des Pro-Kopf-Konsums angeben, der in jüngster Vergangenheit als zu hoch bezeichnet wurde, haben doch die Träger der Alkoholpolitik die allgemeine Alkoholsteuererhöhung von 1969 mit dem Hinweis auf die volksgesundheitlich unerwünschte Zunahme des Verbrauches von Alkohol begründet.[15] Dieser betrug im Jahre 1968 (Vorjahr) 1,9 Liter reiner Alkohol pro Kopf der Wohnbevölkerung.[16] Die gleiche Begründung wurde auch für die Steuererhöhung von 1973 herangezogen.[17] Der Pro-Kopf-Konsum betrug im Jahre 1972 2,17 Liter reiner Alkohol.[18] Mit diesen beiden Hinweisen ist auch gesagt, dass die Träger der Alkoholpolitik bei ihrer Argumentation nicht den

14 Vgl. BBl I 1926 278 und 286. Aber auch in der Gegenwart wird die Verfassungsbestimmung lediglich als Auftrag zur Missbrauchsbekämpfung interpretiert. Vgl. z. B. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 1972/73, vom 29. März 1972, S. 1 (im folgenden zitiert als: „*Eidg. Alkoholverwaltung,* Voranschlag 1972/73", oder analog für Voranschläge anderer Jahre); vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Voranschlag 1974/75, S. 2.

15 Zur Begründung der Steuererhöhung von 1969 vgl. *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 33, Fussnote 6.

16 Vgl. *Tabelle 1.*

17 Vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Erhöhung der Fiskalbelastung auf gebrannten Wassern zum Trinkverbrauch, vervielfältigte Pressemitteilung vom 1. 1. 1973 (im folgenden zitiert als: „*Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Steuererhöhung 1973").

18 Vgl. *Tabelle 1.*

Gesamtkonsum, sondern den Pro-Kopf-Konsum in den Vordergrund stellen.[19] In der Tat ist aus gesundheitspolitischer Sicht bei zunehmender Wohnbevölkerung die Verhältniszahl aussagekräftiger, namentlich bei mittel- und langfristigen Betrachtungen.

– *Die Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus:* Im Abschnitt über den Zusammenhang zwischen Alkoholismus und Gesundheit haben wir auf die gesundheitsschädlichen Auswirkungen des übermässigen Alkoholkonsums hingewiesen. Das Ziel der Wirkungsbekämpfung ist dementsprechend als Linderung der Wirkungen der in *Übersicht 4* dargestellten sowie allfälligen weiteren, durch übermässigen Alkoholkonsum bedingten oder begünstigten Krankheiten bzw. Unfällen zu verstehen. Der Vollständigkeit halber sind hier aber im Gegensatz zur erwähnten *Übersicht 4* auch die psychischen und sozialen Störungen von Drittpersonen einzubeziehen.
  Da die Zielkomponente „Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus" im wesentlichen nur im Zusammenhang mit den erwähnten, verfassungsmässig und gesetzlich vorgeschriebenen Ausgaben der Kantone zur Bekämpfung des Alkoholismus (Alkoholzehntel) auftaucht, können wir im folgenden unter dem gesundheitspolitischen Ziel allein das mengenpolitische verstehen.[20] Erst bei der Erörterung jener Massnahme werden wir wieder auf die Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus zurückkommen.[21]

– Zuweilen wird die *Förderung der gesunden Ernährung* als selbständiges Ziel dargestellt.[22] Bei genauer Analyse dieses Sachverhaltes ist jedoch leicht zu erkennen, dass es sich dabei nur um die Bezeichnung einer Massnahme als Ziel handelt, denn die Förderung der gesunden Ernährung ist leicht als Instrument zur Beeinflussung der Alkoholnachfrage zu identifizieren. Wir werden deshalb bei der Zieleignungsanalyse der Massnahmen darauf zurückkommen.[23]

19 Vgl. dazu z. B. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1969/1970, S. 2 und *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1970/1971, S. 2.

20 Zur verfassungsmässigen und gesetzlichen Fixierung dieser Zielkomponente vgl. neben der *Übersicht 3* auch die Fussnote 9 im Kapitel 311.

21 Vgl. Kapitel 424.2.

22 Vgl. dazu z. B. *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), vom 8. April 1949, BBl I 1949 690 und 692 (im folgenden zitiert als: „BBl I 1949"). Vgl. auch *Bürgin,* Paul, Alkoholordnung, S. 23. *Bürgin* führt dort wörtlich aus: „Dabei (bei der brennlosen Obstverwertung) sind ebenso sehr die Verminderung der Brennerei wie die Verbesserung der gesunden Ernährung die wegleitenden Ziele."

23 Vgl. Kapitel 422.

Einleitend ist festzuhalten, dass wir die Massnahmen der Alkoholpolitik nur bezüglich der durch diese selbst verursachten fiskalischen Wirkungen untersuchen werden.[24] Zudem würde es den Rahmen dieser Arbeit sprengen, wenn wir alle jene Wirkungen auf die Haushalte öffentlicher Gemeinwesen analysieren wollten, welche sich als mittelbare Folge der Alkoholpolitik ergeben (wie etwa die verminderten Kosten im Gesundheitswesen oder auch die vermehrten Staatseinnahmen der infolge gesundheitspolitischer Massnahmen der Alkoholpolitik gesteigerten Leistungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte[25]). Im weiteren muss sich der Leser schon vor dem Studium der folgenden Ausführungen bewusst sein, dass das fiskalische Ziel nicht, wie das gesundheitspolitische, verfassungsmässig formell als Ziel formuliert ist.[26] Die BV geht von der Annahme aus, dass die Tätigkeit der Alkoholverwaltung Fiskalerträge zur Folge habe. Sie sieht die fiskalische Belastung des Alkohols vor und regelt unmittelbar die Verteilung und Zweckbestimmung des vorausgesetzten Reinertrags der Alkoholverwaltung:

BV Art. 32bis

„[1] Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen.

[9] Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte, die im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter sie zu verteilen ist; von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Die andere Hälfte der Reineinnahmen ist gemäss Artikel 34quater Absatz 2 Buchstabe b zu verwenden." [27]

BV Art. 34quater

„[2] . . . Die Versicherung (AHV und IV) wird finanziert:

a. . . .

b. durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen

24 Das will heissen, dass z. B. die fiskalischen Wirkungen der Warenumsatzsteuer auf Alkohol und der Abgaben der Zollgesetzgebung nicht berücksichtigt werden.

25 Zu den sozialen Kosten des Alkoholismus in der Schweiz vgl. *Leu*, Robert, *Lutz*, Peter, Ökonomische Aspekte des Alkoholkonsums in der Schweiz (vervielfältigte Zusammenfassung einer im Auftrag der Eidg. Kommission gegen den Alkoholismus verfassten, bei Drucklegung unserer Arbeit noch nicht veröffentlichten Studie), (Lausanne) 1975.

26 Auch im AlkG sowie in den darauf basierenden Erlassen finden sich keine formellen Zieläusserungen fiskalischer Art.

27 BV Art. 32bis Abs. 1 und 9, SR 101.

sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32bis Absatz 9, zu decken ist;" [28]

Oft wird behauptet, die Fiskaleinnahmen aus dem Alkohol seien nur Folge des Instrumenteneinsatzes zur Erreichung des gesundheitspolitischen Ziels und nicht ein selbständiges Ziel. In einem kurzen *historischen Exkurs* wollen wir deshalb zunächst grundsätzlich die Selbständigkeit des fiskalischen Ziels zeigen und anschliessend auf dessen *konkreten Inhalt* eintreten.

Exkurs zur Geschichte des fiskalischen Ziels

Wie *Perret* und *Steiger* betonen, kam den Einnahmen aus der Alkoholbesteuerung vor der eidgenössischen Alkoholordnung von 1885/1886 grosse Bedeutung zu. Die Erzielung von Fiskaleinnahmen aus dem Alkohol war für die Kantone damals der Hauptzweck der Besteuerung. [29] Da mit der Schaffung der Bundeslösung auch die kantonalen Einnahmen dahin fielen, bestimmte das Alkoholgesetz von 1886, dass die gesamten Reineinnahmen der Alkoholverwaltung an die Kantone gehen sollten. [30] Erst die Verfassungsrevision von 1930 sah die hälftige Aufteilung der Einnahmen auf Bund und Kantone vor, wobei die Einnahmen aus den Kleinhandelsversandgebühren ganz an die Kantone gingen. „Bei dieser Teilung des Erträgnisses ging man von der Erwartung aus, dass die Alkoholverwaltung wesentlich höhere Reinerträgnisse erzielen und die Kantone auch bei einem Anteil von nur dem halben Reinertrag mehr aus dem Alkohol ziehen würden als bis anhin. [31]

Aber nicht nur die Kantone, sondern auch die Eidgenossenschaft äusserte rein fiskalische Interessen an der Alkoholordnung von 1930: „Allein es bleibt doch sehr zu wünschen, dass dieses Werk der Gesundung auch zur Verbesserung der Finanzlage des Bundes und der Kantone beitrage." [32] Diese Äusserung ist auf dem Hintergrund der mit der Volksabstimmung von 1925 grundsätzlich beschlossenen AHV zu verstehen, schuf doch diese neue Finanzbedürfnisse. [33] In seiner Botschaft zum Entwurf des AlkG bezeichnet der Bundesrat „die Erzielung vermehrter Einnahmen für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung" als eines der Hauptziele der Gesetzesrevision. [34] Auch anlässlich der Revision des AlkG von 1949 wurden die Fiskalerträgnisse als solche positiv gewertet. [35] Ebenfalls in neuester

28 BV Art. 34quater Abs. 2 Bst. b, SR 101. Durch die Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 angenommene Fassung, welche die Reineinnahmen aus dem Alkoholmonopol auch für die Invalidenversicherung zur Verfügung stellt (Erwahrungsbeschluss der Volksabstimmung, vom 20. März 1973, AS *1973* 429). Vgl. auch BV Art. 42 Bst. e, SR 101.

29 Vgl. *Perret*, César, *Steiger*, V. J., a. a. O., S. 329–331.

30 Alkoholgesetz von 1886: AS *1887–1888* 60.

31 *Perret*, César, *Steiger*, V., J., a. a. O., S. 335.

32 BBl I 1926 287.

33 Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925, Erwahrungsbeschluss vom 19. Februar 1926, AS *1926* 33.

34 BBl I 1931 700.

35 Vgl. BBl 1949 685–688.

Zeit heben die Träger der Alkoholpolitik die Selbständigkeit des fiskalischen Ziels hervor, indem sie auf die Bedeutung der fiskalischen Belastung des Alkohols für die Beschaffung finanzieller Mittel für die AHV und die Kantone hinweisen.[36] Im weiteren hat die Alkoholverwaltung ihre Opposition gegen die im Jahre 1972 von einer Expertenkommission beantragten organisatorischen Umteilung innerhalb der Bundesverwaltung unter anderem mit der Betonung der fiskalischen Komponente ihres Zielsystems begründet.[37] Schliesslich wurde die Alkoholsteuererhöhung von 1975 als fiskalische Massnahme bezeichnet.[38]

Nach diesem Exkurs zur Geschichte des fiskalischen Ziels sowie seiner Selbständigkeit müssen wir noch das Problem der Operationalisierung behandeln, d. h. eine Formulierung finden, die als Massstab für die später untersuchten Wirkungen der alkoholpolitischen Massnahmen verwendet werden kann.

Operationalisierung des fiskalischen Ziels

Wie schon aus den bisherigen Ausführungen hervorgegangen sein dürfte, fehlt eine exakte Angabe über das Ausmass der den Kantonen und dem Bund (zuhanden der AHV und Invalidenversicherung) zu beschaffenden Einnahmen. Aus diesem Grund ist anhand verschiedener Quellen eine operationale Zielangabe durch Interpretation, jedoch ohne eigene Wertung, zu finden.

Wir gehen dabei von der gesetzlich verankerten Buchungsvorschrift aus, welche die Reineinnahmen der Eidg. Alkoholverwaltung definiert:

„Die Reineinnahmen bestehen aus den gesamten Einnahmen der Alkoholverwaltung, vermindert um den Betrag der sämtlichen nach diesem Gesetz gemachten Aufwendungen, der Verwaltungskosten und der Rückstellungen."[39]

36 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Voranschlag 1973/74, S. 2.

37 Es wurde postuliert, die Alkoholverwaltung unter Hinweis auf die Aufgaben, welche mit der Bodenbewirtschaftung zusammenhängen, mit der Getreideverwaltung, dem Oberforstinspektorat und der Abteilung für Landwirtschaft in einer Gruppe für Bodenbewirtschaftung beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement zusammenzufassen. Vgl. *Expertenkommission* für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, Bericht und Gesetzesentwurf, Bern 1971, S. 61 (im folgenden zitiert als: *„Expertenkommission Huber"*). Vgl. dazu die Stellungnahme der Alkoholverwaltung: *Eidg. Alkoholverwaltung,* Stellungnahme zum Vorschlag der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, die eidg. Alkoholverwaltung vom eidg. Finanz- und Zolldepartement zum eidg. Volkswirtschaftsdepartement umzuteilen (unveröffentlichte Vervielfältigung), Bern 1972, S. 2, 5, 14 (im folgenden zitiert als: *„Eidg. Alkoholverwaltung,* Stellungnahme"). Vgl. dazu das Zitat auf S. 53.

38 Vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Erhöhung der Fiskalbelastung auf gebrannten Wassern zum Trinkverbrauch, vervielfältigte Pressemitteilung vom 10. 1. 1975 (im folgenden zitiert als: *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Steuererhöhung 1975").

39 AlkG Art. 44 Abs. 2, SR 680. In diesem Zusammenhang ist auf zwei Interpretationsmöglichkeiten der Reineinnahmen aufmerksam zu machen:
Erstens kann die Differenz rein theoretisch betrachtet werden. Der in dieser Arbeit verwendete Alkoholbegriff würde die unpraktische Deutung der Reineinnahmendefinition

Gemäss der vorstehenden Definition sind im folgenden die drei fiskalisch relevanten Grössen, Ausgaben, Einnahmen und Reineinnahmen der Alkoholverwaltung zu behandeln:

- Die *Ausgaben* der Alkoholverwaltung sind zum grossen Teil vom fixierten Erreichungsgrad der nicht-fiskalischen Ziele abhängig. Bezüglich der Höhe dieser Ausgaben ist die Forderung nach der Rationalität der Wirtschaftspolitik im Sinne der geringstmöglichen Kosten von wirtschaftspolitischen Massnahmen zu erheben.[40] Soweit es sich aber um Verwaltungsausgaben und um die Kosten der Einnahmenbeschaffung handelt, sind die Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit massgebend.[41] Je besser die erwähnten Kriterien beachtet werden, desto eher wird das auf die Ausgaben bezogene fiskalische Ziel erreicht.
- Die *Einnahmen* der Alkoholverwaltung setzen sich vor allem aus Steuern im Inland und an der Grenze sowie aus Erlösen des Alkoholverkaufs zusammen. Ihr erwünschtes Ausmass wird an keiner Stelle angegeben. Hingegen bestimmt das AlkG in Art. 38 Abs. 2, dass die Verkaufspreise der Alkoholverwaltung für Sprit und Kernobstbranntwein eine „angemessene fiskalische Belastung" enthalten sollen. Wegen des gesetzlichen und handelsvertraglichen Zusammenhanges aller Alkoholsteuern gilt diese Beschränkung für alle alkoholhaltigen Erzeugnisse.[42]

erfordern, wonach unter den Einnahmen nur jene Beträge zu verstehen wären, welche aus der fiskalischen Belastung und dem Verkauf von Alkohol (im definierten Sinne) anfallen. Analog wären die Ausgaben nur jene Beträge, die der Alkoholverwaltung aus der alkoholpolitischen Tätigkeit (im definierten Sinne) erwachsen. Da aber zweitens die Alkoholverwaltung auch Industrie- und Brennsprit sowie Sprit zu pharmazeutischen und kosmetischen Zwecken (verbilligten Sprit) bewirtschaftet, enthalten die von ihr buchhalterisch ausgewiesenen Beträge auch Einnahmen und Ausgaben der zwei hier nicht betrachteten Alkoholkategorien. Industrie- und Brennalkohol wird von der Alkoholverwaltung zum Selbstkostenpreis abgegeben. Beim verbilligten Sprit kommt eine relativ geringe fiskalische Belastung dazu. Die Differenz aus buchhalterisch ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben (Reinertrag im buchhalterischen Sinne) weicht demzufolge nur um den relativ geringen Betrag der Fiskalbelastung des verbilligten Sprits ab. Dazu kommt noch die fiskalische Belastung von mit solchem Sprit hergestellten Importprodukten, minus die Kosten der Steuererhebung auf diesen Produkten. Die Aufteilung der Einnahmen wäre ohne weiteres, diejenige der Ausgaben jedoch nur mit grossen Schwierigkeiten durchführbar. Da sie aber die Übersicht über das vorhandene statistische Material verunmöglichen würde, arbeiten wir im folgenden – wie übrigens schon in den *Tabellen 3* und *4* – mit den buchhalterischen Grössen.

40 Vgl. *Ohm*, Hans, a. a. O., Bd. I. S. 14.

41 Vgl. BG über den eidg. Finanzhaushalt, vom 18. Dezember 1968, Art. 2 Abs. 1, SR 611.0. Die Eidg. Alkoholverwaltung untersteht diesem Gesetz nur indirekt. Es ist aber Aufgabe der Eidg. Finanzkontrolle, das Geschäftsgebaren der Alkoholverwaltung unter anderem auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen (vgl. BG über die eidgenössische Finanzkontrolle, vom 28. Juni 1967, Art. 1, 5, 8, SR 614.0).

42 Zum gesetzlichen Zusammenhang vgl. AlkG Art. 22, SR 680. Zur Handeslvertraglichen Bindung vgl. *Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen*, AS *1959* 1745 (besonders 1749–1751), Übersetzung aus dem französischen und englischen Originaltext, SR 0.632.21.

„Der Begriff ‚angemessen' ist dabei so zu verstehen, dass die fiskalische Belastung sowohl auf die Bedürfnisse des Fiskus wie auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit der davon berührten Gewerbe abgestimmt werden muss".[43] Leider ist aber mit dieser Aussage nichts über die konkret erwünschten Einnahmen gesagt. Sie gestattet nur den Schluss, dass es nicht Ziel der Alkoholpolitik sein kann, die Staatseinnahmen aus dem Alkohol ohne Rücksicht auf andere Ziele zu maximieren.

– Die erwünschte Höhe der *Reineinnahmen* der Alkoholverwaltung könnte man aus naheliegenden Gründen aus der Entstehungsgeschichte der eidgenössischen Alkoholordnung abzuleiten versuchen. So könnte man den Zielbeitrag denjenigen kantonalen Einnahmen gleichsetzen, welche den Kantonen durch die Schaffung der Bundeslösung entgangen sind.[44] Doch scheint uns diese Interpretation angesichts der bedeutenden volkswirtschaftlichen und alkoholpolitischen Veränderungen seit 1886 nicht sinnvoll, selbst wenn man den betreffenden Betrag mit einem als geeignet betrachteten Index versieht. Es lassen sich in der Literatur auch keine Stellen finden, die eine solche Betrachtungsweise rechtfertigen würden. Als weitere Möglichkeit könnte man von den 25 Millionen Franken ausgehen, welche der Bundesrat im Jahre 1926 als mutmassliche jährliche Einnahme aus dem Alkoholmonopol genannt hat.[45] So könnte man grundsätzlich die bundesrätliche Äusserung dahingehend interpretieren, dass die Reineinnahmen der Alkoholverwaltung den mit einer geeigneten Grösse indexierten Betrag von 25 Millionen Franken ausmachen sollten. Dieser Anschauungsweise steht aber die Tatsache entgegen, dass seit 1926 nicht mehr von einem bestimmten Betrag die Rede war. Letztlich könnte die Zweckbindung der Reineinnahmen zur Vermutung führen, dass diese entsprechend den Aufgaben der Kantone und den Aufwendungen des Bundes für die AHV steigen sollten. Die Alkoholverwaltung betont denn auch, dass dem fiskalischen Ziel wegen des Ausbaus der Sozialversicherung und wegen der wachsenden Kantonsausgaben immer grössere Bedeutung zukommt.[46] Als Zieldefinition kann man indessen auch diese Aussage nicht verwenden, denn die Träger der Alkoholpolitik berück-

43 BBl I 1949 719. In den Verhandlungen des Nationalrats argumentierte der Kommissionsreferent auch damit, dass durch zu hohe fiskalische Belastung der Konsum von Branntwein zurückgehen und die Fiskaleinnahmen betroffen werden könnten (vgl. *Nationalrat*, Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, 59. Jg. (1949), S. 622). Diese Argumentation konnten wir aber sonst nirgends finden.

44 Nach *Perret* und *Steiger* erhielten die Kantone im Jahre 1882 5 907 842.– Franken (vgl. *Perret*, César, *Steiger*, V.,J., a. a. O., S. 331).

45 „Die Belastung aller gebrannter Wasser . . . wird gut eine Jahreseinnahme von 25 Millionen Franken einbringen." (BBl I 1926 287, vgl. auch 297).

46 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Stellungnahme, S. 14. Schon im Jahre 1949 erwähnten die Träger der Alkoholpolitik die Wünschbarkeit der Steigerung der Reinerträge der Alkoholverwaltung. Sie wiesen dabei auf die Ausgabenzunahme des Bundes für die AHV und der Kantone hin (vgl. BBl I 1949 687). Vgl. auch Fussnote 36 dieses Kapitels.

sichtigen zwar bei ihren Entscheiden die Zweckbindung der Einnahmen der Alkoholverwaltung für Sozialversicherung und Kantone, orientieren sich aber zahlenmässig in der Praxis nicht an den beiden Referenzgrössen.

Den vorstehenden Ausführungen zu den Ausgaben, Einnahmen und den Reinerträgen der Alkoholverwaltung ist zu entnehmen, dass eine konkrete Äusserung darüber fehlt, wieviel der durch die Alkoholpolitik zu beschaffende Fiskalertrag ausmachen soll. Nun kann sich aber eine Zielkonformitätsanalyse, welche den Anspruch auf einen gewissen sachlichen Aussagewert erhebt, nicht damit begnügen, dass sie als Massstab „die Erzielung von Reineinnahmen für die Sozialversicherung und die Kantone" bezeichnet. Mit einer derartigen Zielumschreibung könnte man auch das gesetzlich verankerte Prinzip der Sparsamkeit nicht überprüfen.

Ohne Rücksicht auf die anderen Ziele wäre der Inhalt des fiskalischen Ziels zweifellos in der langfristigen Maximierung der Reineinnahmen der Alkoholverwaltung zu sehen. Da aber die Träger der Alkoholpolitik nicht beabsichtigen, die Reineinnahmen ohne Rücksicht auf die Erfordernisse der Gesundheitspolitik aber auch der Landwirtschaft und des Gewerbes zu maximieren, müssen wir unseren weiteren Ausführungen zur alkoholpolitischen Zielproblematik kurz vorgreifen und den fiskalischen Gesichtspunkt als Teil des gesamten alkoholpolitischen Zielsystems betrachten. Das fiskalische Ziel ist demnach als *Optimierung des Reinertrags der Alkoholverwaltung* unter Berücksichtigung der anderen Ziele sowie deren Gewichtung zu verstehen.

313 Die anderen Ziele

Nachdem wir uns mit jenen Zielen befasst haben, welche gemäss dem Titel der vorliegenden Arbeit relevant sind, müssen wir uns noch fragen, ob die Alkoholpolitik weitere erwähnenswerte Ziele verfolgen will. Wie im folgenden ersichtlich sein wird, handelt es sich dabei vor allem um agrar-, aber auch um gewerbepolitische Ziele.

Die agrarpolitischen Ziele der Alkoholpolitik

Da Landwirtschaft und Alkoholherstellung in einem engen Zusammenhang stehen, ist es notwendig zu prüfen, ob die Alkoholpolitik auch agrarpolitische Aufgaben zu erfüllen hat, d. h. namentlich, ob sie der landwirtschaftlichen Einkommens- und Vorsorgepolitik dienen muss.[47]

47 In BV Art. 31bis Abs. 3, Bst. b wird gefordert, dass unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen ein gesunder Bauernstand und im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten sind. Vgl. dazu auch BG über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz), vom 3. Oktober 1951, Ingress, SR 910 (im folgenden zitiert als: „Landwirtschaftsgesetz, SR

– Die *ursprüngliche Auffasssung* zu dieser Frage, wie sie von den Trägern der Alkoholpolitik anlässlich der Schaffung des AlkG von 1932 und dessen Revision von 1949 vertreten wurde, sah eine Dreiteilung des alkoholpolitischen Zielsystems vor. Neben den beiden schon dargestellten Zielen der Gesundheitspolitik und der Einnahmenbeschaffung wurde das sogenannte „volkswirtschaftliche" Ziel genannt.[48] Darunter verstand man die „zweckmässige Verwertung der Brennereirohstoffe und zweckmässige Gestaltung des Brennens und der Verwertung gebrannter Wasser".[49] Dies wollte heissen, dass die Brennereirohstoffe und -abfälle als Nahrungs- oder Futtermittel zu verwenden waren. Die brennlose Rohstoffverwertung wurde also einerseits als Instrument zur Erreichung des gesundheitspolitischen Ziels angesehen, andererseits aber hatte sie besonders dem agrarpolitischen Vorsorgeziel zu dienen. Der Doppelcharakter dieser „volkswirtschaftlichen" Zielsetzung wurde denn auch vom Bundesrat in seiner Botschaft zur Revision des AlkG im Jahre 1949 deutlich hervorgehoben:

„. . . . . in weiten Schichten der Bevölkerung verbreitete sich die Erkenntnis, dass die wertvollen Errungenschaften auf diesem Gebiet (der brennlosen Kartoffel- und Obstverwertung) beibehalten werden müssen und im Hinblick auf später wieder mögliche, neue Ernährungsschwierigkeiten wie auch im Interesse der Volksgesundheit nicht preisgegeben werden dürfen."[50]

„Es sei hervorgehoben, dass der Kartoffel- und Obstbau besonders für die kleinen und mittleren Bauernbetriebe von grosser Bedeutung ist; auf ihre Erhaltung ist bei der Förderung eines gesunden Bauernstandes besonders Bedacht zu nehmen."[51]

910."). Der Bundesrat hat im Vierten Landwirtschaftsbericht diese Formulierung konkretisiert und die folgenden agrarpolitischen Ziele genannt:

„1. Entwicklung von leistungsfähigen bäuerlichen Betrieben, die einen rationellen Einsatz der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital ermöglichen.
2. Sicherung der nötigen Anbau- und Produktionsbereitschaft, um die Nahrungsmittelversorgung des Landes in Zeiten gestörter Zufuhren zu gewährleisten.
3. Anpassung der Produktion an den Inlandbedarf und die Möglichkeiten der Ausfuhr unter Aufrechterhaltung eines angemessenen Agrarimportvolumens.
4. Stabilisierung der Märkte für Agrarprodukte und angemessene Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens."

(*Bundesrat,* Vierter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und Agrarpolitik des Bundes, vom 26. Februar 1969, BBl I 1969 495 f. (im folgenden zitiert als: „*Bundesrat,* Vierter Landwirtschaftsbericht, BBl I 1969").)

48 *Eidg. Alkoholverwaltung,* Ziele und Ergebnisse der schweiz. Alkoholgesetzgebung, (Bern) 1953, S. 5.

49 BBl I 1931 700.

50 BBl I 1949 682.

51 BBl I 1949 698. Auch *Kühne* unterstrich die agrarpolitische Argumentation mit dem Hinweis auf die Bedeutung des AlkG für die landwirtschaftliche Einkommenslage (vgl. *Kühne,* Viktor, „Die Grundzüge der Revision des Alkoholgesetzes", in: Wirtschaft und Recht (Zürich), Heft 2, 1950, S. 112 (im folgenden zitiert als: „*Kühne,* Viktor, Revision AlkG").

– *Die aktuellen Äusserungen* der Träger der Alkoholpolitik stützen sich auf das gesundheitspolitische und das fiskalische Ziel. Es sei Aufgabe der Alkoholpolitik zu verhindern, dass sich die infolge der bestehenden Landwirtschaftsstruktur bzw. der Agrarpolitik entstandenen Ernteüberschüsse negativ auf die Erreichung des gesundheitspolitischen Ziels auswirken.[52]

Im Anschluss an die Darstellung der beiden Auffassungen bezüglich landwirtschaftspolitischer Ziele stellt sich die Frage, ob und wie weit tatsächlich ein Zielwandel stattgefunden hat, sowie welchen agrarpolitischen Nebenzweck die Alkoholpolitik effektiv verfolgt.

Wie schon erwähnt, wurde eine erste Vorlage zur Revision der Alkoholartikel der BV im Jahre 1923 von Volk und Ständen abgelehnt.[53] Der Hauptwiderstand kam aus landwirtschaftichen Kreisen und richtete sich vor allem gegen die beabsichtigte Konzessionierung der Hausbrennerei.[54] Die überarbeitete und schliesslich im Jahre 1930 angenommene Vorlage von 1926 trug den Einwänden der Landwirtschaft Rechnung und berücksichtigte vermehrt agrarpolitische Ziele. Mit der Revision des AlkG von 1949 kam es zur „ursprünglichen Auffassung". Wenn sich auch seither die ausdrückliche Zieläusserung von der erwähnten Dreiteilung zur Zweiteilung in das gesundheitspolitische und das fiskalische Ziel gewandelt hat, so bleiben doch die politischen Faktoren sowie die verfassungsmässigen und gesetzlichen Normen, welche den Vorlagen von 1926, 1931 und 1949 zur Annahme verholfen haben, mitbestimmend für die alkoholpolitischen Massnahmen.[55] Man darf also zu-

52 Vgl. dazu *Kühne,* Viktor, Aktuelle Probleme der Obstverwertung, (Bern) 1958, S. 4 (im folgenden zitiert als: *„Kühne,* Viktor, Obstverwertung"). Vgl. auch *Kellerhals,* O., Alkoholordnung und Landwirtschaft im Blickfeld der heutigen Zeit, (Bern) 1960, S. 7. *Reichmuth* interpretiert diese Äusserungen der beiden Alkoholpolitiker in gleicher Weise (vgl. *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 64, Fussnote 3). Vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Stellungnahme zu den Kritiken der Gesellschaft zur Förderung der Schweizerischen Wirtschaft an den Berichten des Bundesrates über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für die Geschäftsjahre 1967/68 und 1968/69 sowie über den Voranschlag 1969/70, (unveröffentlichte Vervielfältigung), Bern 1970, S. 3 (im folgenden zitiert als: *„Eidg. Alkoholverwaltung,* Kritiken").

53 Vorlage von 1919. Volksabstimmung vom 3. Juni 1923, Erwahrungsbeschluss vom 23. Juni 1923, AS *1923* 185.

54 Vgl. *Steiger,* V., J., Grundzüge, S. 12.

55 Man stösst auch in neuester Zeit auf Kommentare, in denen die Träger der Alkoholpolitik auf agrarpolitische Ziele hinweisen: „Die Massnahmen der Alkoholverwaltung auf dem Gebiete der brennlosen Kartoffel- und Obstverwertung haben somit volksgesundheitlichen Charakter, was nicht ausschliesst, dass die Belange der landwirtschaftlichen Produktionslenkung im Rahmen des Möglichen berücksichtigt werden." *(Eidg. Alkoholverwaltung,* Voranschlag 1971/72, S. 1.) An anderer Stelle sagen sie: „Die Förderung der brennlosen Verwertung bezweckt indessen nicht nur den Schutz der Rohstoffproduzenten." (BBl III 1965 57). Kommissionsreferent *Muff* führte bei der Behandlung des Voranschlages 1975/76 der Eidg. Alkoholverwaltung im Nationalrat aus: „(Es geht) doch in erster Linie darum, den Alkoholismus zu bekämpfen, dem Bund und den Kantonen Einnahmen zu verschaffen und in beschränktem Ausmass die Landwirtschaft zu unterstützen." (Vgl. *Nationalrat,* Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, 85. Jg. (1975), S. 631.)

sammenfassend sagen, dass die Alkoholpolitik auch die agrarpolitischen Ziele gemäss dem Vierten Landwirtschaftsbericht zu verfolgen habe. Welches Gewicht diesen Gesichtspunkten allerdings zukommen soll, ist eine andere, wichtige Frage, auf die wir noch zurückkommen werden.[56]

Das gewerbepolitische Ziel der Alkoholpolitik
Wie schon dargestellt, sieht das AlkG in Art. 38 Abs. 2 für die Alkoholverkaufspreise der Alkoholverwaltung eine angemessene fiskalische Belastung vor. Wir verweisen auf jene Stelle in der Botschaft des Bundesrates von 1949 zur Revision des AlkG, wo ausgeführt wird, dass die Höhe der fiskalischen Belastung auch „auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit der davon berührten Gewerbe abgestimmt werden muss".[57] Da wir aber die gewerbepolitischen Aspekte der Alkoholpolitik nicht behandeln, ist es nicht erforderlich, diese Aussage zu konkretisieren.

Oft wird als weiteres Ziel der Alkoholpolitik die *Landesversorgung mit Alkohol* genannt. Dabei denkt man aber vor allem an Industrie- und Brennsprit sowie verbilligten Sprit, welche in der Lagerhaltung und im Verkauf quantitativ stark dominieren.[58] Wenn man jedoch den für diese Arbeit relevanten Alkohol betrachtet, so ist kein Grund gegeben, die Landesversorgung als selbständiges alkoholpolitisches Ziel zu bezeichnen.

32 Die Beziehungen zwischen den alkoholpolitischen Zielen

Bevor wir uns mit den Beziehungen zwischen den alkoholpolitischen Zielen befassen können, müssen wir uns die Frage nach den theoretisch möglichen Fällen von Zielbeziehungen stellen. Da die Einteilung nach *Jöhr* und *Singer* in der Wirtschaftswissenschaft gängig ist und in der Literatur für das vorliegende alkoholpolitische Problem keine besseren Lösungsmöglichkeiten angeboten werden, übernehmen wir die Bezeichnungen dieser beiden Autoren. Sie unterscheiden die folgenden Zielbeziehungen:

„(. . .) *Harmonie:* Die Realisierung des einen Ziels begünstigt das andere, ...
Neutralität: Die Realisierung des einen Ziels ist ohne Einfluss auf die Realisierung des andern, ...

56 Vgl. Kapitel 33.
57 BBl I 1949 719.
58 Zur Lagerhaltung der Alkoholverwaltung vgl. *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Ausbau der Alkohollager Schachen und Romanshorn der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, vom 19. April 1972, BBl I 1972 1286.

Antinomie: Die Realisierung des einen Ziels beeinträchtigt diejenige eines andern, . . ." [59]

Den problemreichen Tatbestand der Antinomie präzisiert *Ohm* folgendermassen:

„Liegt Antinomie vor, so steht der Träger der Wirtschaftspolitik vor der Entscheidung, auf die Realisierung einer oder mehrerer Zielsetzungen zu verzichten, sofern er die volle Realisierung der übrigen antinomischen Zielsetzungen wünscht." [60]

Soweit die theoretische Grundlage unserer nachfolgenden Ausführungen. Entsprechend dem Titel dieser Arbeit interessiert uns vor allem die Beziehung zwischen dem gesundheitspolitischen und dem fiskalischen Ziel. Aber auch deren Verhältnis zum landwirtschafts- und gewerbepolitischen Ziel ist abzuklären. Hingegen ist die Beziehung zwischen dem agrar- und dem gewerbepolitischen Ziel nicht von Interesse.

Gesundheitspolitisches und fiskalisches Ziel: Da es sich um die wichtigste alkoholpolitische Zielbeziehung handelt, scheint es uns berechtigt, etwas näher darauf einzutreten. Zum besseren Verständnis unserer Schlussfolgerung zu diesem Abschnitt wollen wir die hier notwendigen Überlegungen an zwei Modellen anstellen. Dabei nehmen wir zunächst an, die Alkoholpolitik habe nur ertragswirksame Konsequenzen.

– *Modell 1* unterstellt, dass die Alkoholpolitik einzig das gesundheitspolitische Ziel verfolge. Der Alkoholkonsum soll dabei bis auf Null gedrückt werden. Es bestehen „normale" Angebots- und Nachfrageverläufe. [61] Wenn man bei diesen Annahmen als Massnahme die Besteuerung des Alkohols ergreift, so wird die Konsummenge als erwünschte Hauptwirkung bei fortgesetzten Steuererhöhungen ständig abnehmen, bis sie Null beträgt. Der Fiskalertrag als Nebenwirkung dieser

59 *Jöhr*, W.,A., *Singer*, H.,W., a. a. O., S. 152. *Gäfgen* unterscheidet die folgenden acht möglichen Zielbeziehungen:
1. Extrem alternative Ziele.
2. Streng alternative Ziele.
3. Variabel alternative Ziele.
4. Variabel kumulative Ziele.
5. Streng kumulative Ziele.
6. Extrem kumulative Ziele.
7 Schwach unabhängige Ziele.
8. Streng unabhängige Ziele.

In der Terminologie von *Jöhr* und *Singer* bedeuten *Gäfgens* Fälle 1 bis 3 Antinomie, 4 bis 6 Harmonie sowie 7 und 8 Neutralität (vgl. *Gäfgen*, Gérard, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963, S. 119 ff.).

60 *Ohm*, Hans, a. a. O., Bd. I, S. 66.

61 Unter „normalen" Angebots- und Nachfrageverläufen verstehen wir entweder beidseitige atomistische Konkurrenz oder monopolistisches Angebot und atomistische Nachfragekonkurrenz, jeweils mit steigenden Angebotskurven (beim Angebotsmonopol: Gewinnmaximierung) und sinkenden Nachfragekurven.

gesundheitspolitischen Massnahme kann dabei zunächst wachsen, ein Maximum erreichen und bei weiteren Steuererhöhungen bis auf Null sinken.[62]

– *Modell 2* macht nur bezüglich dem zu verfolgenden Ziel eine andere Annahme. Einzig das fiskalische Ziel im Sinne der Ertragsmaximierung ohne Rücksicht auf andere Ziele sei zu erreichen, wobei aber keine zusätzlichen konsumfördernden Massnahmen ergriffen werden. Wenn man bei diesen Annahmen als Massnahme die Besteuerung des Alkohols ergreift, so kann der Fiskalertrag als erwünschte Hauptwirkung mit ständigen Steuererhöhungen so lange gesteigert werden, als das Produkt aus Steuersatz mal Verbrauchsmenge wächst.[63] Als Nebenwirkung dieser fiskalischen Massnahme sinkt die Verbrauchsmenge vom Beginn der Steuererhöhungen.[64]

Wenn man die beiden Modelle zu einem einzigen zusammenbaut, ihre ursprünglichen Ziele aber beibehält, so ist ohne weiteres ersichtlich, dass zwischen dem gesundheitspolitischen und dem fiskalischen Ziel Antinomie herrscht; denn das eine lässt sich nicht ohne Einbusse beim anderen voll realisieren.

Zu diesem Problem stellt sich nun aber noch die Frage, ob diese Erkenntnis noch gültig ist, wenn wir wirklichkeitsgetreuere Modelle analysieren. Die Antwort darauf kann man erst geben, nachdem die Wirkungen der sukzessiven Aufgabe der einzelnen einschränkenden Modellannahmen geprüft worden sind. Namentlich zwei solche Annahmen müssen im vorliegenden Fall aufgegeben werden:

– Die Tatsache, dass der Konsum nicht auf Null oder annähernd Null vermindert werden soll, bedeutet noch keineswegs Aufhebung der Antinomie. Denn ohne Rücksicht auf das gesundheitspolitische Ziel könnte der Fiskalertrag in der Regel höher ausfallen. Die Ausnahme bildet jener Fall, da der erwünschte Alkoholkonsum zufälligerweise der Konsummenge entspricht, bei welcher der Fiskalertrag maximal ist. Dass dieser Fall aber sehr unwahrscheinlich ist, brauchen wir nicht näher zu begründen.[65]

– Die Berücksichtigung auch aufwandwirksamer Konsequenzen der Alkoholpolitik ändert am Tatbestand der Antinomie nichts. Jeder Aufwand bedeutet nämlich eine Einschränkung des Reinertrages der Alkoholverwaltung.

Aus den vorstehenden Überlegungen ziehen wir die *Schlussfolgerung,* dass die Postulierung und Verfolgung des gesundheitspolitischen Ziels eine Beschränkung der Fiskalerträge gegenüber jenem Zustand bedeutet, bei dem nur das fiskalische

62 Bei anderer Ausgangslage kann der Fiskalertrag auch von Anfang an fallen.

63 Das heisst, dass bei positivem Grenzsteuerertrag der Fiskalertrag wächst.

64 Bei welchen Fiskalerträgen bzw. Konsummengen jeweils die Ziele der beiden Modelle erfüllt sind, ist eine Frage der Elastizität von Angebot und Nachfrage (gemeint ist die Elastizität der Angebots- bzw. Nachfragemenge in bezug auf den Preis des gleichen Gutes).

65 Antinomie herrscht auch in jenem Fall, da der Grenzwert des Konsums höher liegt als die dem Fiskalertragsmaximum entsprechende Konsummenge.

Ziel verfolgt würde. In diesem Sinne herrscht zwischen den beiden Zielen Antinomie.[66] Sie schliesst es indessen nicht aus, dass einzelne alkoholpolitische Massnahmen im konkreten Fall gegenüber dem interventionslosen Zustand sowohl in gesundheitspolitischer als auch in fiskalischer Hinsicht Verbesserungen bringen können.

Gesundheits- und agrarpolitisches Ziel: Können die Träger der Alkoholpolitik bloss das gesundheitspolitische Ziel verfolgen, ohne dass dies eine Einbusse beim landwirtschaftspolitischen Ziel nach sich zieht? Offensichtlich ist das nicht der Fall; denn jede bloss auf die Verbrauchsminderung zugeschnittene Massnahme hätte auch einen Rückgang der Nachfrage nach von der Landwirtschaft produzierten Rohstoffen zur Folge. Die damit einhergehende Preissenkung für diese Produkte würde eine Beeinträchtigung des agrarpolitischen Ziels bedeuten. Der Antinomiefall ist deshalb gegeben.

Gesundheits- und gewerbepolitisches Ziel: Die Träger der Alkoholpolitik können den Alkoholkonsum nicht vermindern, wenn sie auch auf das an der Verbrauchsausdehnung interessierte Gewerbe Rücksicht nehmen wollen. Zwischen den beiden Zielen herrscht ebenfalls Antinomie.

Fiskalisches und agrarpolitisches Ziel: Auch die Beziehung zwischen diesen beiden Zielen muss man als Antinomie bezeichnen. Einerseits verursacht die Berücksichtigung agrarpolitischer Ziele Kosten, und andererseits ist es deswegen nicht möglich, die Finanzquelle „Alkohol" fiskalisch maximal auszuschöpfen.

Fiskalisches und gewerbepolitisches Ziel: Diese Beziehung ist analog zu interpretieren wie die soeben behandelte; dabei steht jedoch die Unmöglichkeit der vollen Ausschöpfung der Finanzquelle „Alkohol" im Vordergrund.

66 Eine Reihe weiterer Autoren kommt zum gleichen Schluss: Vgl. dazu *Schenkel,* Willy, Die Aspekte einer allgemeinen Getränkebesteuerung in der Schweiz, Ein Beitrag zur Einführung einer allgemeinen Getränkesteuer in der Schweiz, Diss. Fribourg 1965, Winterthur 1966, S. 133, 136 f., 181. Vgl. auch *Gerber,* Hans, „Zur Frage einer allgemeinen Getränkesteuer", in: Steuerrevue (Bern), 19. Jg. (1964), S. 404 (im folgenden zitiert als: „*Gerber,* Hans, Getränkesteuer"). Vgl. auch *Schmölders,* Günter, Die Ertragsfähigkeit der Getränkesteuern, Vergleichende Übersicht über die Voraussetzungen der Alkoholbesteuerung im Deutschen Reich, in Grossbritannien, Frankreich, der Schweiz und den Vereinigten Staaten, Ein Beitrag zur deutschen Finanzreform, Jena 1932, S. 18, 78 (im folgenden zitiert als: „*Schmölders,* Günter, Ertragsfähigkeit"). Vgl. auch *Schmidt,* Dora, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung, Ein Beitrag zur Steuertheorie und Steuerpolitik, Tübingen 1926, S. 19 f.

33 Die Rangordnung der alkoholpolitischen Ziele

Anders als die Ermittlung der Zielinhalte und deren Operationalisierung ist das Problem der Rangordnung relativ einfach zu lösen, denn die Träger der Alkoholpolitik haben sich dazu mehrfach geäussert. Wie schon der Titel dieses Kapitels andeutet, ist es hingegen nicht möglich, die Gewichte der einzelnen Ziele mit einem absoluten Betrag anzugeben. Angesichts der klaren Prioritätsverhältnisse unter den alkoholpolitischen Zielen genügt es aber, die Rangordnung der Ziele festzulegen. Damit die Tatsache klar ersichtlich wird, dass das erste und das zweite Ziel bedeutend wichtiger sind als das dritte und vierte, bezeichnen wir die beiden ersten als Hauptziele und die anderen als Nebenziele.[67]

Das erste Hauptziel: Das gesundheitspolitische Ziel

Wie schon anlässlich der Darstellung des gesundheitspolitischen Ziels implizit gesagt wurde, kann man dieses eindeutig als erstrangig bezeichnen. Die Träger der Alkoholpolitik haben sich an verschiedenen Stellen in diesem Sinne geäussert:

- Wie erinnerlich, hat der Bundesrat in seiner Botschaft zu BV Art. 32bis sowie in derjenigen zum AlkG die Notwendigkeit betont, in erster Priorität den Branntweinkonsum zu vermindern.[68]
- Von grösserem Interesse dürften aber die aktuellen Vorstellungen der Träger der Alkoholpolitik über die Zielprioritäten sein. Wie aus verschiedenen neueren Literaturstellen hervorgeht, bezeichnen sie das volksgesundheitliche Ziel auch heute als das wichtigste.[69]

Der Vollständigkeit halber muss man dazu aber noch erwähnen, dass die erstrangige Verfolgung des volksgesundheitlichen Ziels weder in der finanzwissenschaftlichen Theorie noch in der schweizerischen wirtschaftspolitischen Praxis allgemein anerkannt ist. So behauptet *Lotz*, dass die staatlichen Behörden ursprünglich zwar das

67 Es geht in diesem Kapitel nicht darum, Zwischenziele von den oben beschriebenen Zielen zu trennen und ihre Konformität mit diesen zu prüfen. Denn wir betrachten Zwischenziele als Massnahmen zur Erreichung der erwähnten Ziele (ein Zwischenziel zur Erreichung des gesundheitspolitischen Ziels ist z. B. die Verminderung der Einfuhr von Alkohol, ein anderes wäre die Verminderung der inländischen Herstellung). Ihre Behandlung erfolgt also im Kapitel über die Zielkonformität der Massnahmen.

68 Vgl. dazu BBl I 1926 278–302, besonders 278 und 287 sowie BBl I 1931 697–815, besonders 700. Wir verweisen dazu auch auf unseren kurzen Exkurs zur Entstehung und Entwicklung des gesundheitspolitischen Ziels im Kapitel 311.

69 Vgl. z. B. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1970/1971, S. 1. Vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Voranschlag 1971/72, S. 1. Vgl. ferner *Eidg. Alkoholverwaltung,* Stellungnahme, S. 2. In einzelnen Publikationen wird das gesundheitspolitische Ziel sogar als einziges Ziel der Alkoholpolitik dargestellt. Dies ist formell auch in der BV der Fall (BV Art. 32bis Abs. 2, SR 101). Vgl. dazu *Eidg. Alkoholverwaltung,* Kritiken, S. 3. *Reichmuth* kommt bezüglich der Zielgewichtung zum gleichen Schluss (vgl. *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 30, 50, 66).

volkshygienische Ziel von Sonderverbrauchssteuern (wie solche auf Alkohol und Tabak) gegen aussen in den Vordergrund gestellt hätten, dass aber mit der Zeit der finanzielle Zweck überhand genommen habe. [70] Auch die schon zitierte *Expertenkommission Huber* war der Meinung, das gesundheitspolitische sei nicht das wichtigste Ziel der Alkoholpolitik. Sie betonte aber nicht den fiskalischen, sondern den agrarpolitischen Aspekt. [71] Diesen Einwänden können wir entgegenhalten, dass für unsere Arbeit jene Zielgewichtung massgebend ist, welche die Träger der Alkoholpolitik öffentlich postulieren. Erst die Analyse der alkoholpolitischen Massnahmen wird zeigen, wie weit ihr tatsächliches Verhalten der erklärten Zielgewichtung entspricht. Im übrigen hat *Haller* die Branntweinsteuer gerade aus gesundheitspolitischen Motiven in sein rationales Steuersystem eingebaut, obschon er aus fiskalpolitischer Sicht Sonderverbrauchssteuern ablehnt. [72]

Das zweite Hauptziel: Das fiskalische Ziel

Da der Rang des fiskalischen Ziels im alkoholpolitischen Zielsystem aus keiner ausdrücklichen Äusserung der Träger der Alkoholpolitik hervorgeht, ist er aufgrund verschiedener Quellen zu ermitteln. Wenn nämlich die Träger der Alkoholpolitik einerseits in verschiedenen Veröffentlichungen sagen, das volksgesundheitliche sei das wichtigste Ziel, und andererseits betonen, volksgesundheitliches und fiskalisches Ziel seien in der Verfolgung der anderen Ziele, namentlich der agrarpolitischen, voranzustellen, dann muss man daraus schliessen, dass das fiskalische Ziel zwar nach dem gesundheitspolitischen, jedoch vor den anderen Zielen eingestuft wird. [73]

In der Botschaft von 1926 zu BV Art. 32bis sowie in derjenigen von 1931 zum Entwurf des AlkG reihte der Bundesrat allerdings das fiskalische Ziel erst an dritter Stelle ein. [74] Diese Argumentation lässt sich aber für die neuere Zeit nicht mehr

70 Vgl. *Lotz,* Walther, Der Fiskus als Wohltäter, Betrachtungen über Nebenzwecke der Besteuerung, Berlin 1906, S. 15. *Neumark* äussert sich dazu in gleichem Sinne: „Was immer auch der wirkliche Grund für die Einführung bzw. Erhöhung der Tabak- und Alkoholabgaben früher gewesen sein mag, mir scheint, dass man sie heute wohl überall als vorwiegend, ja meist sogar als ausschliesslich fiskalisch-budgetär ansehen kann (als Ausnahme mag die diesbezügliche Steuerpolitik in Schweden und Norwegen gelten)." *(Neumark,* Fritz, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 266 f.).

71 Vgl. *Expertenkommission Huber,* a. a. O., S. 61. Vgl. auch Kapitel 312., Fussnote 37.

72 Vgl. *Haller,* Heinz, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 4. Aufl., Tübingen/Zürich 1968, S. 262–265. Auch *Kolms* anerkennt die gesundheitspolitische Zielsetzung von Steuern auf Alkohol (vgl. *Kolms,* Heinz, Finanzwissenschaft, in 4 Bd., Bd. III, Besondere Steuerlehre, Berlin 1966, S. 150 f.). *Timm* äussert sich dazu folgendermassen: „Um keinen Zweifel daran zu lassen: Spezielle Verbrauchssteuern sind nur als Mittel nichtfiskalischer Besteuerung zu rechtfertigen." *(Timm,* Herbert, „Bemerkungen zur wirtschaftspolitisch orientierten nichtfiskalischen Besteuerung", in: Finanzarchiv, Neue Folge (Tübingen), Bd. 27, 1968, S. 98, Fussnote 2.)

73 Vgl. die vorstehende Fussnote 69 sowie Fussnote 78 hienach.

74 Vgl. BBl I 1926 287 und BBl I 1931 700.

halten, änderten sich doch die Vorstellungen der Träger der Alkoholpolitik bezüglich des agrarpolitischen Ziels. [75] Zur Rangordnung der beiden Hauptziele – 1. gesundheitspolitisches, 2. fiskalisches Ziel – ist noch zu sagen, dass diese unter den aktuellen Bedingungen und Zielerreichungsgraden gilt. Mit zunehmender Annäherung an den Grenzwert des erwünschten Alkoholkonsums dürfte sich das Gewicht zugunsten des fiskalischen Ziels verschieben, besonders wenn ein allfälliger Konsumrückgang mit abnehmenden Fiskalerträgen verbunden sein sollte. Im weiteren ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass es Kreise gibt, welche unabhängig von gesundheitspolitischen Erwägungen dem fiskalischen Ziel in Zukunft ein grösseres Gewicht beimessen möchten. Es bestehen Projekte, wonach die Reinerträge der Alkoholverwaltung auch zur Finanzierung der Krankenversicherung zu verwenden wären. [76] Obschon diese Ideen zur Zeit noch nicht Bestandteil des alkoholpolitischen Zielsystems sind, werden die Träger der Alkoholpolitik kaum darum herumkommen, bei zunehmender Verbreitung dieser Wertungen unter den Stimmbürgern dem fiskalischen Ziel ein grösseres Gewicht beizumessen.[77]

Das erste Nebenziel: Das agrarpolitische Ziel

Wie schon aus der Darstellung des agrarpolitischen Ziels hervorgegangen ist, nehmen diese Aspekte eine untergeordnete Stellung ein. Wenn dies nicht der Fall wäre, dann hätten sich die Träger der Alkoholpolitik in den Kommentaren zu ihrer Tätigkeit in ähnlichem Umfange über die Notwendigkeit der Verfolgung agrarpolitischer Ziele geäussert wie bei den Hauptzielen. Die Bemühungen der Alkoholpolitiker gehen im Gegenteil in der Richtung, die Bedeutung agrarpolitischer Gesichtspunkte stark hinter die gesundheitspolitischen und fiskalischen zu stellen. Sie äussern sich dazu wie folgt:

> „Es wäre .... verfehlt, die wirksame Anwendung der Alkoholgesetzgebung in volksgesundheitlicher und fiskalischer Hinsicht durch eine Voranstellung agrarwirtschaftlicher Gesichtspunkte zu schwächen." [78]

Wenn auch mit dieser Stellungnahme der Alkoholverwaltung das landwirtschaftspolitische Ziel nicht verneint wird, so geht doch deutlich daraus hervor, dass es frühestens an dritter Stelle zu berücksichtigen ist.

75 Vgl. Kapitel 313.

76 Vgl. *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der Kranken-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung und Bericht zum Volksbegehren für die soziale Krankenversicherung, vom 19. März 1973, BBl I 1973 940, besonders 953, 966 und 976 f. Vgl. dazu auch *Gerber,* H., „Lohnprozente – Sonderverbrauchssteuern? ", in: Der Bund (Bern), Nr. 288 vom 9. Dezember 1973.

77 Vgl. dazu auch die erwähnte Äusserung der Alkoholverwaltung im Kapitel 312., Fussnote 46.

78 *Eidg. Alkoholverwaltung,* Stellungnahme, S. 2 f.

Das zweite Nebenziel: Das gewerbepolitische Ziel

Der Stellenwert dieses Zieles lässt sich am zutreffendsten aus dem tatsächlichen Verhalten der Träger der Alkoholpolitik erkennen. Ausdrückliche Kommentare sind keine zu finden, und das AlkG gibt dazu nur insofern einen Hinweis, als dass es das Erfordernis der Rücksichtnahme auf das Alkoholgewerbe lediglich beiläufig erwähnt.[79]

Die Tatsache, dass bei der allgemeinen Alkoholsteuererhöhung von 1973 und namentlich bei derjenigen von 1969 bzw. 1970 nicht auf die Forderungen des Gewerbes eingegangen wurde, dürfte uns zur Aussage berechtigen, dass diesem Ziel nur eine relativ geringe Bedeutung zukommt.[80] Zweifellos ist das andere Nebenziel, das agrarpolitische, wichtiger.

79 Neben dem schon erwähnten AlkG Art. 38 Abs. 2 finden sich noch in AlkG Art. 11 Abs. 2 und 5 derartige Hinweise.

80 Die Berücksichtigung des Gewerbes bei Änderungen der Steuer auf Spezialitätenbranntwein ist institutionalisiert. AlkG Art. 72 sieht eine Fachkommission vor, die sich unter anderen aus Vertretern des Alkoholgewerbes zusammensetzt (vgl. Reglement für die im Alkoholgesetz vorgesehene Fachkommission, vom 25. April 1933, SR 689.13). – Anlässlich der Steuererhöhung von 1973 setzten die Träger der Alkoholpolitik ihren Willen gegen die Mehrheit der Kommissionsmitglieder durch (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Protokoll über die Sitzung der Fachkommission vom 10. 1. 1973, 1000 Uhr, im Konferenzsaal des Bernerhofes, in Bern, (Vervielfältigung), Bern 1973; vgl. auch BRB über die Steuer auf Spezialitätenbranntwein, vom 24. Januar 1973, AS *1973* 167. Bei der Steuererhöhung von 1969 bzw. 1970 (für Spezialitätenbranntwein) wurde ebensowenig auf die gewerblichen Forderungen eingegangen. Diese hatten zum Ziele, den Preiszusammenbruch auf dem Spirituosenmarkt infolge der sogenannten Discount-Läden mittels behördlich vorgeschriebenen Mindestverkaufspreisen zu verhindern bzw. rückgängig zu machen. Die Träger der Alkoholpolitik wählten statt dessen die Steuererhöhung (vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Alkoholgesetzes, Vorschriften über den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken, Bericht des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes, Gesetzesentwurf der Expertenkommission, (Bern 1973), S. 1 f. (im folgenden zitiert als: *„Eidg. Finanz- und Zolldepartement"*, Revision AlkG"); vgl. dazu auch *Welti,* F., a. a. O., S. 14). Zweifellos waren sich die Träger der Alkoholpolitik damals der gewerbepolitischen Konsequenzen ihres Handelns bewusst. Diese lagen in der Förderung der Konzentration im Alkoholhandel.

4 Die alkoholpolitischen Massnahmen: Darstellung und Analyse ihrer Zieleignung

In diesem Kapitel werden die einzelnen Massnahmen der Alkoholpolitik kurz dargestellt und jeweils anschliessend auf ihre Zielkonformität untersucht. Bevor wir uns aber damit beschäftigen können, müssen wir auf die dabei angewandten Methoden eintreten sowie die Gliederung dieses Kapitels erklären.

Die Methoden der Zielkonformitätsanalyse lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen:

- Erstens können die Auswirkungen einer alkoholpolitischen Massnahme auf die zielrelevanten Grössen (Alkoholverbrauch und Reinertrag der Alkoholverwaltung) *direkt* an diesen gemessen werden. Dies hat den Vorteil, dass damit ein klarer Bezug auf die zielrelevanten Grössen hergestellt wird. Doch ist die Veränderung einer solchen Grösse meist nicht auf den Einsatz bzw. die Variation eines einzigen alkoholpolitischen Instruments zurückzuführen, sondern resultiert aus verschiedenen gleichzeitig ergriffenen bzw. veränderten Massnahmen.[1] Im weiteren ist die Methode nur dann anwendbar, wenn ein neues Instrument eingesetzt oder die Einsatzintensität eines schon bisher ergriffenen verstärkt wird. Da aber in der Alkoholpolitik die meisten Instrumente dauernd und mit ungefähr gleicher Intensität eingesetzt werden, eignet sich die direkte Methode zur Bestimmung der gesundheitspolitischen und fiskalischen Zielkonformität der einzelnen Massnahmen in der Regel nicht.
- Zweitens kann man untersuchen, auf welches Glied der alkoholpolitischen Kausalkette die betrachtete Massnahme wirkt und in welcher Richtung sie die nachfolgenden Glieder beeinflusst. Dabei handelt es sich um die Frage, wie weit die alkoholpolitischen Zwischenziele auf den verschiedenen Stufen der Zielpyramide mit den jeweils übergeordneten Zielen konform sind.[2] Da der Massnahmenerfolg nicht direkt an der betreffenden zielrelevanten Grösse gemessen wird, bezeichnen wir die Methode als *indirekt.* Ihr Nachteil liegt darin, dass die zielrelevanten Grössen (Alkoholverbrauch und Reinertrag der Alkoholverwaltung) nicht unmittelbar in die Argumentation einbezogen werden können und dass man deshalb von vornherein nur die Wirkungsrichtung der einzelnen Mass-

1 Es ist im Rahmen dieser Dissertation nicht möglich, im Sinne einer Partialanalyse den quantitativen Zielgrössenbeitrag der einzelnen Massnahmen zu ermitteln.

2 Zwei Erweiterungen der indirekten Methode liegen in der Frage nach den Vor- und Nachteilen der ergriffenen Massnahmen gegenüber alternativen Instrumenten sowie im Vergleich des Istzustandes mit einem theoretischen, interventionslosen Zustand. – Zum Begriff des Zwischenziels vgl. Kapitel 33, Fussnote 67.

nahme angeben kann. Dabei ist es zudem meist nicht möglich, die Wirkungen der Massnahme quantitativ anzugeben. Hingegen ist es mit Hilfe der indirekten Methode – im Rahmen der soeben erwähnten Einschränkungen – möglich, Aussagen über die Wirkung jeder einzelnen Massnahme zu machen, welche innerhalb eines Massnahmenbündels ergriffen wird. Im weiteren kann man damit jene Instrumente beurteilen, deren Einsatzintensität über längere Zeit konstant ist.

Die Gliederung dieses Kapitels geht vom Alkoholmarkt aus. Die Alkoholpolitik beeinflusst diesen, indem sie auf Angebot und Nachfrage einzuwirken trachtet.[3] Daher ist es naheliegend, in einer wirtschaftswissenschaftlichen Arbeit diese beiden Erscheinungen auch als Gliederungskriterium der alkoholpolitischen Massnahmen zu verwenden. Dabei unterscheiden wir nicht nach dem formalen Ansatzpunkt der einzelnen Massnahme, sondern nach der Absicht der Träger der Alkoholpolitik, die eine oder andere Seite des Alkoholmarktes zu beeinflussen. Wir meinen damit, dass eine alkoholpolitische Massnahme dann als angebots-(nachfrage-)beeinflussend zu bezeichnen ist, wenn die Träger der Alkoholpolitik beabsichtigen, die Anbieter (Nachfrager) zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen.[4] Man kann allerdings in der Praxis die an sich einwandfreie Trennung in angebots- und nachfrageseitige Massnahmen nicht durchwegs einhalten. Verschiedene beim Angebot zu behandelnde Instrumente enthalten nämlich auch nachfragebeeinflussende Elemente.[5] Da es sich aber bei diesen klassifikatorischen Unvollkommenheiten nur um Randerscheinungen handelt, beeinträchtigen sie die Logik des Aufbaus des Kapitels nur unwesentlich.

3 Die Begriffe „Angebot" und „ Nachfrage" sind primär in ihrer wirtschaftswissenschaftlich anerkannten Bedeutung zu verstehen, d. h. als *Bereitschaft,* eine gewisse Menge Alkohol zu einem bestimmten Preis anzubieten bzw. nachzufragen (zur ausführlichen Definition von Angebot und Nachfrage vgl. *Neumann,* Manfred, Theoretische Volkswirtschaftslehre, in 2 Bd., Bd. I, Einführung und Theorie des Volkseinkommens, Heidelberg 1973, S. 50–55). Hingegen wird in einigen Fällen unter den beiden Begriffen lediglich die Angebotsmenge bzw. die Nachfragemenge verstanden. Im Text geht aber immer eindeutig hervor, welcher Sinn gemeint ist.

4 Ein Beispiel verdeutlicht diese Argumentation: Die Alkoholsteuern werden auf der Angebotsseite erhoben. Dementsprechend wird dadurch die Angebotsfunktion verändert; die Nachfragefunktion wird nicht beeinflusst. Da aber die Träger der Alkoholpolitik von ihrer Massnahme eine Reaktion der Konsumenten erwarten, behandeln wir die Alkoholsteuern bei den nachfragebeeinflussenden Instrumenten.

5 Die folgenden angebotsseitigen Massnahmen enthalten auch nachfrageseitige Elemente: Förderung der brennlosen Kartoffel- und Obstverwertung (Teilgebiet der Frischkonsumförderung); die Hausbrennerei.

41 Die Massnahmen zur Beeinflussung des Alkoholangebots

411 Die Monopolisierung des Alkoholangebots

Das staatliche Alkoholmonopol ist gleichzeitig Instrument der Alkoholpolitik, ihre rechtliche Grundlage sowie der wirtschaftliche Rahmen der gesamten Angebots- und Nachfragebeeinflussung. Aus diesem Grund müssen wir die Institution „Alkoholmonopol" skizzieren. Selbstverständlich können wir auf die Darstellung vieler Fakten verzichten, werden doch diese wegen des Rahmencharakters der Massnahme zum Teil später ausführlich behandelt oder sind in der Literatur bereits eingehend beschrieben.

411.1 Darstellung des Alkoholmonopols

Wenn Fachleute vom „Alkoholmonopol" sprechen, so meinen sie in der Regel die betreffende rechtliche Institution. Wir müssen indessen auf seinen ökonomischen Aspekt bezug nehmen. Da aber das öffentlich-rechtliche Alkoholmonopol die Grundlage für die Gestaltung des Alkoholangebots ist, haben wir auch auf seinen juristischen Inhalt einzutreten.

Juristische Darstellung des Alkoholmonopols[6]

Der schon mehrmals erwähnte BV Art. 32bis gibt dem Bund das alleinige Recht, „Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen".[7] Diese Verfassungsbestimmung ist die Grundlage für das vom AlkG konkretisierte öffentlich-rechtliche Monopol an gebrannten Wassern. Im einzelnen sind die folgenden Merkmale hervorzuheben:

– Das *Herstellungs- und Reinigungsrecht* muss der Bund auf dem Konzessionswege an Dritte übertragen.[8] Es sind Gewerbe- und Hausbrennkonzessionen zu unterscheiden. Konzessionen für *Gewerbebrennereien* werden unter gewissen materiel-

6 Wir wollen und können hier die juristische Institution „Alkoholmonopol" nicht umfassend darstellen, sondern verweisen auf die entsprechenden rechtswissenschaftlichen Arbeiten. Vgl. dazu z. B. *Steiger,* V.,J., Grundzüge. Vgl. auch *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., besonders S. 49–64. Vgl. ebenfalls *Wyler,* Werner, Grundzüge und Grundprobleme der schweizerischen Gesetzgebung über die Herstellung gebrannter Wasser, Diss. Zürich 1951, Aarau 1951, S. 43–93. Vgl. BBl I 1931 702–784.

7 BV Art. 32bis Abs. 1, SR 101. – Um keine Begriffsverwirrung entstehen zu lassen, müssen wir in Erinnerung rufen, dass sich das verfassungsmässige Alkoholmonopol auf alle drei nach Verwendungsarten gegliederten Alkoholarten erstreckt (vgl. *Übersicht 1).*

8 Vgl. BV Art. 32bis Abs. 3 und 4, SR 101 sowie AlkG Art. 3 Abs. 2, SR 680. Vgl. dazu vor allem auch *Wyler,* Werner, a. a. O., S. 58–63.

len und formellen Voraussetzungen hauptsächlich in Form von Kernobst-, Spezialitäten- oder Lohnbrennereikonzessionen erteilt.[9] Mit der Konzessionierung erhält der Konzessionär aber nur das grundsätzliche Recht zum Brennen. Für den eigentlichen Brennvorgang hat er zusätzlich eine Brennermächtigung der Alkoholverwaltung einzuholen, welche vor allem die Brenndauer und die Rohstoffmenge festlegt.[10] Neben den Gewerbebrennkonzessionen werden – wie erwähnt – auch *Hausbrennkonzessionen* erteilt. Da wir auf dieses Problem noch näher eintreten werden, brauchen wir es hier nicht zu behandeln.[11]

- Das *Verkaufsmonopol* übt der Bund nur für *Sprit* aus. Die Alkoholverwaltung liefert aber lediglich in Mengen von 150 und mehr Litern.[12] *Kernobstbranntwein* übernimmt die Alkoholverwaltung von den inländischen Herstellern. Zum Teil importiert sie ihn auch selber.[13] Sie hält dieses Produkt an Lager und handelt mit ihm gleichermassen wie mit Sprit. Indessen wird Kernobstbranntwein nicht durch sie allein in Verkehr gesetzt. Er darf im Gegensatz zum Sprit auch auf Grosshandelsstufe durch Private gehandelt werden, ohne dass er ursprünglich von der Alkoholverwaltung abgegeben wurde und sofern die Produzenten (Hersteller, Händler, Importeure) ihre Pflichten gegenüber der Alkoholverwaltung erfüllen.[14] *Spezialitätenbranntwein* wird von der Alkoholverwaltung nicht übernommen (bzw. importiert) und abgegeben.[15] Indessen auferlegt sie den Produzenten analoge Pflichten wie denjenigen, welche Kernobstbranntwein selber in Verkehr setzen. Das gleiche gilt für die importierten Spirituosen und alkoholhaltigen Erzeugnisse.
- Auch das *Einfuhrmonopol* übt der Bund nur für *Sprit* aus. Den übrigen Alkohol sowie die Rohstoffe zur Alkoholgewinnung können Dritte in beliebigen Mengen gegen Entrichtung der dafür vorgesehenen Fiskalabgaben einführen.[16]

9 Zum Materiellen bestimmt AlkG Art. 5 Abs. 5, SR 680: „Brennkonzessionen sollen nur erteilt werden, soweit dies den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Landes entspricht." Zu den formellen Erfordernissen bestimmt AlkG Art. 5 Abs. 2, SR 680, im 2. Satz: „(Die Konzessionen) sollen erteilt werden, wenn der Konzessionsbewerber, sowie die baulichen und technischen Einrichtungen seiner Brennerei die ordnungsgemässe Führung des Betriebes gewährleisten." Am 30. Juni 1975 waren 952 Gewerbebrenner zu verzeichnen (*Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung*, Statistische Angaben 1976, S. 23).

10 Vgl. *Wyler*, Werner, a. a. O., S. 76. Vgl. auch VV AlkG Art. 20 und 30, SR 680.11.

11 Vgl. Kapitel 416.1.

12 Vgl. AlkG Art. 37 Abs. 1, SR 680.

13 Zur Bewirtschaftung des Kernobstbranntweins vgl. Kapitel 415.1.

14 Die folgenden Pflichten sind zu erfüllen: Beschaffung einer Brennkonzession und Brennermächtigung; Bezahlung der Fiskalabgabe; Führen einer Alkoholbuchhaltung je nach Art des Produzenten und der Konzession; Beschaffung einer allfälligen Handelsbewilligung; Duldung von Betriebskontrollen.

15 Der Ankauf durch die Alkoholverwaltung ist aber gesetzlich vorgesehen und wurde schon praktiziert (vgl. AlkG Art. 12 Abs. 4, SR 680 und *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1948/1949, BBl II 1949 697 f.).

16 Vgl. AlkG Art. 28 Abs. 1, SR 680. Vgl. auch unsere Ausführungen im Kapitel 421.1.

– Die *Durchführung* des Monopols liegt in den Händen der Alkoholverwaltung, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes.[17] Sie besitzt das Recht der Persönlichkeit und führt eigene Rechnung, was zur Folge hat, dass sie vermögensrechtlich vom Bunde getrennt ist.[18]

Wirtschaftliche Darstellung der Alkoholangebotsform

Es geht in diesem Abschnitt darum, das Angebot jener Produkte, welche wir zusammengefasst als Alkohol bezeichnen, nach verschiedenen Kriterien zu beschreiben. Da wir die Form des Angebots in den Vordergrund stellen und zudem namentlich nach dem Vorhandensein eines Monopols fragen, ist zunächst auf die Definition des Monopols einzutreten. Wir verstehen darunter jene Angebotsform, bei welcher das Gesamtangebot nach einem einheitlichen Willen gestaltet wird.[19] Die weitere Beschreibung des Angebotes nehmen wir anhand der wichtigsten in der Literatur vorhandenen Gliederungskriterien vor.[20]

– *Das Spritangebot:* Hier liegt eindeutig ein Monopol der Alkoholverwaltung im morphologischen Sinne vor; denn die Alkoholverwaltung setzt als einzige Anbieterin Sprit auf der Grossistenstufe in Verkehr. Es handelt sich folglich um ein Produktionsmittelmonopol.[21] Im weiteren ist das Angebot geschlossen, und die Alkoholverwaltung erfüllt auf dem Spritmarkt das Merkmal des monopolisti-

17 Vgl. AlkG Art. 28 Abs. 1, SR 680.

18 Andere Bundesanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sind z. B. der Ausgleichsfonds der AHV, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt und die Schweizerische Nationalbank (vgl. *Kühne,* Viktor, Die Eidgenössische Alkoholverwaltung, (Vervielfältigung der Alkoholverwaltung), Bern 1973, S. 5 f. (im folgenden zitiert als: *„Kühne,* Viktor, Alkoholverwaltung")).

19 Zur Definition des Monopols vgl. die folgende Fussnote.

20 Wir verweisen auf zwei Aufsätze, welchen die verschiedenen Gliederungskriterien entnommen werden können: Vgl. *Willeke,* Rainer, J., „Marktformen", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. VII, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961, S. 136–147; vgl. *Ott,* Alfred, E., „Preistheorie", in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. I, 3. Aufl., Göttingen 1972, S. 111–118. Die Angebotsformen werden mit folgenden Kriterien gegliedert:
   – Morphologisches Kriterium,
   – Kriterium der Offenheit/Geschlossenheit des Angebots,
   – Kriterium des Verhaltens des Anbieters gegenüber seinen Mitbewerbern und gegenüber seinen Marktkontrahenten,
   – Kriterium der Homogenität/Heterogenität des angebotenen Gutes.
   (Vgl. dazu auch *Eucken,* Walter, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Aufl., Berlin/Göttingen/Heidelberg 1950, S. 91–112.)

21 Diese Tatsache wird auch nicht dadurch relativiert, dass die Alkoholverwaltung den Sprit nicht selber herstellt, sondern durch die Cellulose Attisholz AG bzw. ausländische Fabriken produzieren lässt (vgl. Kapitel 415.1, Fussnote 161). – Die primäre Inverkehrsetzung von Sprit schliesst den nachfolgenden Grosshandel mit Sprit nicht aus.

schen Verhaltens gegenüber ihren (nicht vorhandenen) Mitbewerbern und das des Preisfixierers gegenüber den Marktkontrahenten.[22]

– *Das Kernobstbranntweinangebot:* Die Stellung der Alkoholverwaltung auf dem Produktionsmittelmarkt für Kernobstbranntwein ist derart bedeutend, dass man von einem *Monopoloid* sprechen kann.[23] Die dem Monopoloid eigene Preisführerschaft durch einen (oder mehrere, aber einem Willen unterstehenden) Anbieter widerspiegelt sich in den folgenden Zahlen:

Verkauf von Kernobstbranntwein 1966/70

durch die Alkoholverwaltung	25 294	Hektoliter reiner Alkohol
durch Private (inklusive durch Private importierte Mengen)	6 684	Hektoliter reiner Alkohol

Quellen:
– *Welti,* F., a. a. O., S. 15 (Verkauf der Alkoholverwaltung).
– *Eidg. Alkoholverwaltung,* Dienst für Volksgesundheit und Statistik (Privatimport).

Die Anzahl der neben der Alkoholverwaltung auftretenden Anbieter lässt sich, wenn überhaupt, nur mit grossen Schwierigkeiten ermitteln. Da aber deren genaue Feststellung nicht näher an die Lösung des Problems heranführt als die Angabe einer groben Näherung, können wir uns mit der obigen Feststellung begnügen. Indessen ist zu betonen, dass die Alkoholverwaltung vor allem mit den erwähnten Konzessions-, Buchführungs- und Handelsvorschriften die Konkurrenten in ihrer wirtschaftlichen Aktivität stark einengen kann. Am Tatbestand des Monopoloids ändert dies aber nichts. Es hat nur die Erschwerung des Eintritts in den Kreis der Anbieter, also die bedingte Schliessung des Angebots zur Folge.

– *Das Angebot der übrigen Spirituosen und alkoholhaltigen Erzeugnisse:*[24] Hier herrscht nahezu atomistische Konkurrenz, jedoch mit bedeutender staatlicher Intervention. Ein einheitlicher Gestaltungswille liegt weder bei den Herstellern

22 Da wir die morphologische Betrachtung des Angebotes in den Vordergrund stellen und die Alkoholverwaltung als Einzelmonopolisten bezeichnen, ist die weitere Beschreibung der Wirklichkeit mit Hilfe des Homogenitäts-/Heterogenitätskriteriums logisch unmöglich; denn das Einzelmonopol setzt homogene Güter voraus. Wenn man aber auf diese weitere Darstellungsart nicht verzichten wollte, so müsste man sämtliche möglichen Substitutionsprodukte in die morphologische Definition des Monopols einbeziehen und zu einem – allerdings äusserst – heterogenen Gut zusammenfassen. Man könnte dann von einem Monopol oder Oligopol mit heterogener Konkurrenz sprechen. Diese Bezeichnung der Wirklichkeit müsste aber zu Missverständnissen über das Durchsetzungsvermögen der Alkoholverwaltung auf dem Spritmarkt führen.

23 Unter dem Monopoloid ist jene Angebotsform zu verstehen, bei welcher neben einem Anbieter mit nennenswertem Einfluss auf den Marktpreis eine Mehrzahl von Anbietern ohne nennenswerten Einfluss auf den Marktpreis vorhanden sind.

24 Inländische Spezialitätenbranntweine, importierte Spirituosen (ohne Kernobstbranntwein) und importierte alkoholartige Erzeugnisse (Schokoladen, Bonbons, Backwaren usw.).

noch beim Handel vor. Die bestehenden Konzessions-, Buchführungs- und Handelsvorschriften beeinflussen den Tatbestand der Konkurrenz nicht, sondern haben nur die bedingte Schliessung des Angebots zur Folge.[25]

Bevor wir auf die Zieleignung der Monopolisierung des Angebots eintreten können, ist es nüztlich, die vorstehenden Ausführungen in einer Übersicht zusammenzufassen.

Übersicht 5: Die Merkmale des Alkoholangebots

Gliederungskriterium	Sprit	übriger Alkohol	
		Kernobstbranntwein	übrige Spirituosen und alkoholhaltige Erzeugnisse
Morphologisch	Einzelmonopol	Einzelmonopoloid	Konkurrenz
Offenheit/ Geschlossenheit	Geschlossen	bedingt geschlossen	bedingt geschlossen
Verhaltensweise	Monopolistisch Preisfixierer	Monopolistisch Preisfixierer	
Homogenität/ Heterogenität		homogene Konkurrenz	heterogene Konkurrenz

411.2 Die gesundheitspolitische und fiskalische Zieleignung der Angebotsmonopolisierung[26]

Da die Monopolisierung des Spritangebots wie auch die Monopoloidisierung des Kernobstbranntweinangebots in den Jahren 1885–1887 bzw. 1926–1932 von einer Reihe weiterer angebots- und nachfrageseitiger Massnahmen begleitet waren und jene von 1926–1932 zudem in einer besonderen gesamtwirtschaftlichen Situation ergriffen wurde, ist es unmöglich, ihre Wirkungen direkt an den zielrelevanten

25 Auch den Versuch der Träger der Alkoholpolitik, die Preisbildung mittels beim Anbieter erhobenen Steuern zu beeinflussen, kann man nicht als Vereinheitlichung des Anbieterwillens bezeichnen.

26 Es ist zu betonen, dass wir hier nur die Wirkungen der Angebotsform untersuchen wollen und nicht diejenigen der im Rahmen der jeweiligen Angebotsform ergriffenen Massnahmen. Im weiteren ist zum hier Behandelten zu sagen, dass die Beurteilung der Angebotsform „Konkurrenz" (übrige Spirituosen und alkoholhaltige Erzeugnisse) ebensowenig unter diesem Titel erfolgen kann; denn Konkurrenz ist nicht wie Monopolisierung und Monopoloidisierung eine alkoholpolitische Massnahme, sondern sie ist der Normalfall.

Grössen zu messen.[27] Wir lösen das Problem, indem wir die Vor- und Nachteile der beiden Angebotsformen gegenüber alternativen Formen ermitteln. Dabei stellt sich die Frage, mit welchen Alternativen die beiden interessierenden Angebote sinnvollerweise zu vergleichen sind. Als solche bieten sich beim *Sprit* das „Monopoloid" (im Sinne des Kernobstbranntweinangebotes) und „Konkurrenz" (im Sinne des Besteuerungssystems wie beim Angebot der übrigen Spirituosen und alkoholhaltigen Erzeugnissen) an. Die Beurteilung des Angebotes an *Kernobstbranntwein* erfolgt dementsprechend am besten anhand des Vergleichs mit dem „Monopol" (im Sinne des Spritangebotes) und der „Konkurrenz" (Besteuerungssystem wie oben).[28]

Das Spritangebot im Vergleich zu den alternativen Angebotsformen

Die Frage nach der Zielkonformität des Spritmonopols lässt sich relativ einfach beantworten. Keine alternative Angebotsform kann den Trägern der Alkoholpolitik günstigere Voraussetzungen für ihre gesundheitspolitische und fiskalische Tätigkeit bieten, als das Einzelmonopol in Verbindung mit einem geschlossenen Angebot. Es ist jene Form, welcher dem Anbieter die weitestgehende Marktmacht sichert.[29] Indessen stellen sich zwei Probleme, die wir besonders erwähnen wollen:

– Erstens besteht das *fiskalische Problem,* ob mit dem Verzicht auf die Ausübung der Einkaufs- und Verkaufsmonopols durch den Staat und dem Übergang auf ein reines Besteuerungssystem die Verwaltungskosten vermindert und damit die fiskalische Zielerreichung verbessert werden könnte.[30] Dazu ist zu sagen, dass die Einführung dieser Angebotsform zweifellos Einsparungen bei allen drei Produktionsmitteln Arbeit, Kapital und Boden zur Folge hätte.[31]

27 Zur Monopolisierung des Spritangebots vgl. *Steiger,* V.,J., Grundzüge, S. 7. Vgl. das erste Alkoholgesetz (AS *1887–1888* 60). Die Monopoloidisierung des Kernobstbranntweinangebotes wurde mit der Schaffung des AlkG vollzogen (vgl. dazu unsere Ausführungen zur Geschichte des gesundheitspolitischen Ziels im Kapitel 311). Die betreffenden weiteren Massnahmen der Alkoholpolitik sind Gegenstand dieser Arbeit.

28 Das Oligopol (oder die Mischform Oligopoloid) kommt als Alternative nicht in Frage, weil dazu die strukturellen Voraussetzungen in der Alkoholproduktion der Schweiz fehlen.

29 *Eucken* bezeichnet das Monopol als die Angebotsform mit der weitestgehenden Macht. Er schreibt dem geschlossenen Angebotsmonopol eine „wesentlich grösser(e)" Machtstellung zu als dem offenen (vgl. *Eucken,* Walter, a. a. O., S. 108; vgl. auch S. 199–201).

30 Vgl. dazu *Amonn,* Alfred, Grundsätze der Finanzwissenschaft in 2 Teilen, II. (besonderer) Teil, Besondere Steuerlehre, Theorie des öffentlichen Kredits, Probleme des Finanzausgleichs, Bern 1953, S. 149. *Amonn* vertritt die Auffassung, wonach das Monopol die „bequemste" Form der Steuererhebung bilde. Wie aus seinen Ausführungen auf S. 159 des gleichen Werkes hervorgeht, meint er damit die *wirtschaftlichste* Form der Steuererhebung.

31 Vorausgesetzt ist allerdings, dass auch das Kernobstbranntweinmonopoloid in das Besteuerungssystem übergeführt würde. Wenn dies nicht der Fall wäre, dann müssten trotz der Umstellung beim Spritangebot Lagerhäuser sowie Bedienungspersonal aufrechterhalten bleiben. Auch könnte man nicht auf den Einkaufs- und Verkaufsverwaltungsapparat verzichten.

Allerdings ist es fraglich, ob die Nettowirkung der Angebotsumgestaltung positiv wäre; den Einsparungen im Einkauf, Verkauf und in der Lagerung des Sprits stünden nämlich vermehrte Personaleinsätze bei der Kontrolle der Produktion gegenüber. Ohne eingehendere Überwachung des Alkoholangebots würde sich wahrscheinlich die Steuerhinterziehung ausbreiten.

– Inkonform wäre die Massnahme aber aus *gesundheitspolitischer* Sicht, liesse sich doch die Trennung des Sprits nach den Verwendungsarten, d. h. die Preisdifferenzierung, sicher weniger gut durchführen als beim Monopol. Zudem bestünde die Gefahr, dass sich für die Industrie vorgesehener, fiskalisch nicht oder nur wenig belasteter Sprit in den Trink- und Genussmittelmarkt ergösse.[32] Mit diesem gesundheitspolitisch gewichtigen Argument lässt sich auch erklären, warum die Alkoholpolitik zwar den Alkoholkonsum vermindern will, aber mit der Übertragung des Spritmonopols an die Alkoholverwaltung den Handel mit Sprit selbst durchführt und damit kontrolliert. Wenn man nämlich davon ausgeht, dass die Alkoholpolitik erstens nicht beabsichtigt, den Alkoholkonsum und damit auch den Spritkonsum auf Null zu drücken und zweitens die Antinomie zwischen dem gesundheitspolitischen und fiskalischen Ziel berücksichtigt, dann ist mit dem staatlichen Spritmonopol die wahrscheinlich günstigste Voraussetzung für eine konforme Spritpolitik geschaffen. Selbstverständlich hängt es dann von den im Rahmen dieses Monopols ergriffenen Massnahmen ab, wie weit diese günstige Grundlage ausgenützt wird.

In der *Übersicht 6* sind die gesundheitspolitischen und fiskalischen Vor- und Nachteile der beiden alternativen Angebotsformen stichwortartig zusammengefasst.

Das Kernobstbranntweinangebot im Vergleich zu den alternativen Angebotsformen

Was zunächst die gesundheitspolitischen und fiskalischen Vor- und Nachteile des *Spritmonopols* gegenüber dem Kernobstbranntweinmonopoloid betrifft, so gehen diese aus der nachstehenden *Übersicht 6* hervor. Aber auch die Vor- und Nachteile des *Besteuerungssystems* sind in der gleichen Übersicht – zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber doch implizit – enthalten: Das Besteuerungssystem ist dem Monopoloid einzig in der Verwendung von Kapital und Boden überlegen.

Auch im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Kernobstbranntweines durch die Eidgenossenschaft taucht die Frage auf, wie weit sich die Tatsache, dass die Alkoholverwaltung mit Schnaps handelt, mit dem gesundheitspolitischen Ziel vereinbaren lässt. Grundsätzlich ist darauf das gleiche zu antworten wie beim Spritmonopol. Da aber das Monopoloid sowohl in gesundheitspolitischer als auch in fiskalischer Hinsicht dem Monopol unterlegen ist, stellt sich die Anschlussfrage,

32 Die Alkoholverwaltung verkauft hauptsächlich Sprit für industrielle sowie für kosmetische und pharmazeutische Zwecke. 1974/1975 machte dieser Sprit 82 Prozent des Gesamtverkaufs an gebrannten Wassern aus *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1974/1975, S. 17).

Übersicht 6: Die gesundheitspolitischen und fiskalischen Vor- und Nachteile der alternativen Angebotsformen gegenüber dem Spritmonopol

Alternative Angebotsform	Gesundheitspolitische Nachteile der Alternativen	Fiskalisches Ziel	
		Vorteile der Alternativen	Nachteile der Alternativen
Monopoloid (im Sinne des Kernobstbranntweinangebotes)	– Trennung der verschiedenen gebrannten Wasser nach Verwendungszweck ist schwieriger: Potentielle Zunahme der Trinkspritangebotsmenge auf illegalem Wege. – Spritlager bei den Produzenten mit der Gefahr des Alkoholmissbrauchs. – Mengenbeeinflussung mit Preispolitik ist schwieriger	– Kleinere Lagerhäuser notwendig (Kapital- und Bodeneinsparung)	– Trennung der verschiedenen gebrannten Wasser nach Verwendungszweck ist schwieriger (Preisdifferenzierung erschwert). Gefahr der Steuerhinterziehung. – Vermehrter Personaleinsatz zur Kontrolle der Produktion. – Ertragsbeeinflussung mit Preispolitik ist schwieriger
Besteuerungssystem (übrige Spirituosen und alkoholhaltige Erzeugnisse)	– Nachteile wie beim Monopoloid, nur ausgeprägter (an Stelle der Preispolitik: Steuerpolitik)	– Arbeit-, Kapital- und Bodeneinsparungen (Lagerhäuser, Einkaufs- und Verkaufsapparat)	– Nachteile wie beim Monopoloid, nur ausgeprägter (an Stelle der Preispolitik: Steuerpolitik)

warum beim Kernobstbranntwein nicht auch die Form des Monopols gewählt wurde. Auch diese Frage ist einfach zu beantworten: Es braucht nämlich keine tiefgründigen Untersuchungen, um zu erkennen, dass ein Bewirtschaftungssystem für Kernobstbranntwein im Sinne des Spritmonopols im Jahre 1930 – dem Jahr der Volksabstimmung über BV Art. 32bis – vor allem wegen der grossen Zahl von Branntweinherstellern in der Landwirtschaft keine Volks- und Ständemehrheit gefunden hätte; denn eine Verfassungsvorlage, welche diesbezüglich weiter ging als die später angenommene, war im Jahre 1923 von Volk und Ständen abgelehnt worden.[33] Aus der damaligen Situation heraus ist auch verständlich, dass die Einfuhr von Kernobstbranntwein nicht der Alkoholverwaltung allein vorbehalten wurde. Die grossen Mengen produzierten Kernobstbranntweins jener Zeit liessen es offenbar als nicht notwendig erscheinen, die Einfuhr mehr als durch Besteuerung an der

33 Vgl. dazu Kapitel 313, Fussnote 53. Vgl. auch *Steiger*, V., J., Grundzüge, S. 11 f. Vgl. auch BBl III 1919 396.

Grenze zu behindern.[34] Heute dürfte es auch aus handelspolitischen Gründen unmöglich sein, das gesundheitspolitisch und fiskalisch erwünschte Kernobstbranntweinmonopol im Sinne des Spritbewirtschaftungssystems einzuführen.[35]

412 Die Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung

Die Förderung der brennlosen Kartoffel- sowie der im nachfolgenden Kapitel beschriebenen und analysierten Obstverwertung bezwecken eine Brennrohstoff- und damit eine angebotsseitige Branntweinverknappung gegenüber dem interventionslosen Zustand. Der landwirtschaftliche Produzent soll mittels eines Anreiz- und Verbotssystems dazu gebracht werden, seine potentiellen Brennrohstoffe nicht (oder möglichst nicht) zu Schnaps zu verarbeiten, sondern sie – gegen wirtschaftliche Leistungen des Staates – in ihrem alkoholfreien Zustand zu verwenden. Die Notwendigkeit, Massnahmen in dieser Richtung zu ergreifen, wird mit der direkten gesundheitspolitischen Gefahr der landwirtschaftlichen Schnapsproduktion und der sich daran anschliessenden Angebotsvermehrung begründet.[36] Wir erinnern an die Folgen der Verbreitung der Kartoffelbrennerei im letzten Jahrhundert sowie an jene der übermässigen Obstschnapsproduktion vor der Schaffung des AlkG.[37]

Schon diese knappen einleitenden Bemerkungen über die brennlose Kartoffel- (und Obst)verwertung lassen erkennen, dass es die diesem und dem folgenden Kapitel zugrunde liegende Problematik rechtfertigen würde, die gesundheitspolitischen und fiskalischen Aspekte der beiden Massnahmen in einer besonderen Arbeit zu behandeln. Wir werden uns darauf beschränken müssen, eine Übersicht über die vorhandenen Probleme zu geben.

34 Zur damaligen Grössenordnung der Kernobstbranntweinproduktion vgl. Kapitel 311, Fussnote 6.

35 Vgl. dazu auch unsere Ausführungen auf S. 102.

36 Die Träger der Alkoholpolitik betonen diesen Zweck des Instrumentes besonders (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Stellungnahme, S. 6; vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1971/1972, S. 3; vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Kartoffeln, Obst und Alkohol, (Bern 1972), S. 7.
Der Einsatz der beiden Instrumente (Kartoffel- und Obstverwertung) ist aber auch als politische Gegenleistung an die Landwirtschaft zu verstehen, um das Einverständnis für die ihre Freiheiten einschränkende Alkoholpolitik zu erhalten. Diese Kompensationsfunktion der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Rohstoffverwertung wird von verschiedener Seite bestätigt (vgl. *Steiger,* V., J., „Was bringt das revidierte Alkoholgesetz für die Volksgesundheit? " in: Der Fürsorger (Zürich), Nr. 4, 1950, S. 56); vgl. auch BBl I 1949 678 f.; vgl. auch die vorstehende Fussnote 33.

37 Vgl. unsere Ausführungen zur Geschichte des gesundheitspolitischen Ziels im Kapitel 311.

Wie schon angedeutet, war der Kartoffelschnaps im letzten Jahrhundert unbestritten die Hauptursache des Alkoholismus in der Schweiz.[38] Seine starke Verbreitung führte im Jahre 1885 zur ersten Bundesverfassungsbestimmung über das Alkoholwesen und 1886 zum ersten Alkoholgesetz der Eidgenossenschaft.[39] Wir wollen indessen nicht näher auf die historische Bedeutung des Kartoffelalkohols und des Kartoffelbewirtschaftungssystems eintreten, sondern uns direkt den in der Gegenwart und der unmittelbaren Vergangenheit ergriffenen Massnahmen zuwenden.[40]

Bevor wir uns aber mit der Darstellung des gegenwärtigen Interventionssystems befassen können, müssen wir noch auf seine rechtlichen Grundlagen sowie auf die verschiedenen Kartoffelarten eingehen:

- Was die *rechtlichen Hauptgrundlagen* der Kartoffelmarktbeeinflussung durch die Alkoholpolitik betrifft, so liegen diese in AlkG Art. 8, 11, 24bis, 24ter und 24quater. Für das Verständnis dieses Kapitels ist es wichtig zu wissen, dass die drei letztgenannten Artikel auch auf die Wirtschaftsartikel BV Art. 31 und 32 gestützt wurden.[41] Die anderen basieren auf dem schon mehrmals erwähnten Alkoholartikel BV Art. 32bis. Aufgrund dieser verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat jeweils eine Rahmenverordnung zur Verwertung der Kartoffelernten.[42]
- Da wir im folgenden verschiedene Ausdrücke für Kartoffelqualitäten verwenden müssen, wollen wir die notwendigen Definitionen erwähnen:
  Speisekartoffeln:
  Schalenfeste, normalgeformte, gesunde und trockene Knollen. Frei von Erde, Keimen, Beschädigungen und fremdem Geschmack. Vorgeschriebene Knollengrössen.
  Feldkartoffeln:
  Unerlesene, gesunde Knollen.

38 Vgl. Kapitel 311.

39 AS *1885* 349 (Bundesverfassung); AS *1887–1888* 60 (Alkoholgesetz, angenommen in der Volksabstimmung vom 15. Mai 1887 (AS *1887–1888* 67).

40 Zur Geschichte des Kartoffelbewirtschaftungssystems vgl. *Kellerhals,* O., Alkoholpolitik und Ernährungswirtschaft, Schweizerische Probleme und Lösungen, Bern 1959, S. 3–6, 8–10 (im folgenden zitiert als: „*Kellerhals,* O., Alkoholpolitik"). Vgl. auch BBl I 1949 675–679. Vgl. auch *Kahlert,* Joachim, Das schweizerische Alkoholmonopol als Mittel zur Förderung der Landwirtschaft, Diss. Kiel, (Vervielfältigung), Kiel 1954, S. 107–124.

41 Vgl. *Kühne,* Viktor, Revision AlkG, S. 111. Vgl. auch BBl I 1949 696.

42 Wir nennen nur die im Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit neueste Verordnung: Verordnung über die Verwertung der Kartoffelernten, vom 11. September 1974, SR 916.113.31 (im folgenden zitiert als: „Verwertungsverordnung 1974").

Futterkartoffeln:
Knollen, die den Qualitäts- und Grössenanforderungen der Speise- und Feldkartoffeln nicht entsprechen. Sortierabgänge und Abfallkartoffeln jeder Art.[43]

Die Alkoholverwaltung teilt die Massnahmen im Kartoffelsektor nach der Art der Verwertung in Normal- und Überschussverwertung ein.[44] Obschon diese Einteilung nicht einwandfrei ist, wollen wir unsere Ausführungen darauf aufbauen, denn sie ermöglicht einen guten Überblick über das Interventionssystem. Indessen lassen sich die Massnahmen zur Produktionslenkung nicht in dieses Schema einordnen. Wir führen sie deshalb neben der Normal- und Überschussverwertung gesondert auf.

Die Massnahmen zur brennlosen Normalverwertung

Zur Normalverwertung gehören jene Massnahmen, welche die Verwendung der Kartoffelernte zur Verfütterung im Produzentenbetrieb, zu Speisezwecken und als Saatgut im Inland fördern.

- Die Förderung der *Verfütterung im Produzentenbetrieb:* das Postulat, dass die landwirtschaftlichen Kartoffelproduzenten ihre Kartoffeln freiwillig im eigenen Betrieb dem Vieh verfüttern sollen, ist eine These, welche die Träger der Alkoholpolitik schon seit Jahren verfechten.[45] Sie versuchen damit, die nach AlkG Art. 24quater Abs. 1 geforderte Selbsthilfe der Landwirtschaft zum Tragen zu bringen.
- Die Förderung des *Frischkonsums* von Kartoffeln: Diese Massnahme soll auf beide Seiten des Alkoholmarktes wirken. Sie ist nämlich erstens als Verwertungsmassnahme für Kartoffeln (Beeinflussung des Alkoholangebotes) und zweitens als Teil der Förderung der gesunden Ernährung (Beeinflussung der Alkoholnachfrage) gedacht. Obschon die beiden Aspekte in der alkoholpolitischen Praxis nicht voneinander zu trennen sind, können wir sie in unserer Arbeit auseinander halten. Dementsprechend behandeln wir hier nur die angebotsseitigen Aspekte.[46]

  Die Werbung für Kartoffeln und Kartoffelprodukte wird im Prinzip von der Schweizerischen Kartoffelkommission durchgeführt. Dabei übernimmt die Alko-

43 Zu diesen Definitionen vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Weisungen über die Verwertung der Kartoffelernte 1973 und die Ausrichtung von Beiträgen, vom 30. August 1973, (Vervielfältigung), Bern 1973, S. 1 (im folgenden zitiert als: „*Eidg. Alkoholverwaltung,* Weisungen 1973").

44 Sie tut dies jedenfalls in ihren Statistiken zur Kartoffelverwertung (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 7; ferner *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1974/1975, S. 21.

45 Vgl. dazu z. B. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1969/1970, S. 9. Ihre Ausführungen stammen aus der folgenden Publikation: *Arbeitsgruppe für die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion in Zusammenarbeit mit der Abteilung für Landwirtschaft des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes,* Landwirtschaftliches Produktionsprogramm für die Zeit von 1970–1975, Brugg 1970, S. 10.

46 Zu den nachfrageseitigen Aspekten vgl. Kapitel 422.

holverwaltung die Hälfte der Kosten, sofern sie mit den Aktionen dieser Kommission einverstanden ist.[47] Zur Frischkonsumförderung gehören aber auch die Bemühungen der Träger der Alkoholpolitik, die Qualität der Kartoffeln und Kartoffelprodukte im Sinne der Qualitätsnormen des Kartoffelhandels sowie die Verpackung zu verbessern. Wir brauchen aber an dieser Stelle nicht näher auf diese Massnahmen einzutreten, sondern können zusammenfassend und in allgemeinen Worten sagen, dass die Werbung im Zeichen des Kampfes gegen die Einstellung des Konsumenten steht, wonach die Kartoffel ein Gut ist, das man mit zunehmendem Einkommen weniger konsumiert.[48] Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist nämlich der Gesamtverbrauch an Kartoffeln zu Speisezwecken praktisch konstant geblieben und der Verbrauch je Kopf der Wohnbevölkerung hat stetig abgenommen. Er betrug 1974 noch 67 Kilogramm.[49]

– *Preisgestaltung und Absatzsicherung für Speisekartoffeln:* Die Träger der Alkoholpolitik setzen die Produzentenpreise für Speise- und Feldkartoffeln fest.[50] Eine integrale Preis- und Absatzgarantie für Speisekartoffeln besteht allerdings nicht; denn die festgesetzten Preise für Speisekartoffeln gelten nur für jene Mengen, welche im Inland zu Speisezwecken verwendet werden können.[51] Nicht in diesem Sinne absetzbare Speisekartoffeln werden im Rahmen der Überschussverwertung zum Feldkartoffelpreis übernommen, sofern sie der Alkoholverwaltung gemeldet wurden.[52] Für Frühkartoffeln (Ernte im Frühsommer) besteht überhaupt keine Preisintervention.[53]

47 Die Aktionen, welche die Alkoholverwaltung selber durchführt, werden wir bei den nachfrageseitigen Aspekten behandeln (vgl. Übersicht 13).

48 Es handelt sich demzufolge um ein sogenanntes inferiores Gut im Sinne der nationalökonomischen Preistheorie (vgl. *Sonderegger*, Hans-Ulrich, Die Märkte für Nahrungsmittel mit besonderer Berücksichtigung der Produktgruppe Gemüse, Langfristige Entwicklungstendenzen als Grundlage für Prognosen, Diss. St. Gallen 1968, Zürich/St. Gallen 1969, S. 106). Diese Bezeichnung bezieht sich nicht auf den ernährungsphysiologischen Wert der Kartoffel, sondern kennzeichnet einzig die Abhängigkeit zwischen Nachfragemenge und Einkommen der Nachfrager. Zu den ernährungsphysiologisch günstigen Eigenschaften der Kartoffeln vgl. Kapitel 422.1, Fussnote 363.

49 Der Gesamtkonsum schwankte in den Jahren 1951–1974 zwischen den Extremwerten von 450 000 Tonnen (1958 und 1959) und 400 000 Tonnen (1955). *Quellen: Eidg. Alkoholverwaltung*, Statistische Angaben 1976, S. 6 f. (Gesamtverbrauch) und *EStA*, Jahrbuch 1975, S. 16 (mittlere Wohnbevölkerung).

50 Vgl. Verwertungsverordnung 1974, Art. 7.

51 Der Handel hat nur dann Anspruch auf weitere Leistungen seitens der Alkoholverwaltung, wenn er den landwirtschaftlichen Produzenten die behördlich festgesetzten Preise tatsächlich bezahlt.

52 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Weisungen 1973, S. 4.

53 Vgl. *Ebner*, Fritz, Die schweizerische Kartoffelwirtschaft im Verhältnis zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Diss. Fribourg 1965, Aarau 1965, S. 14.

- *Frachtbeiträge für Speisekartoffeln:* Die Alkoholverwaltung gewährt Frachtbeiträge an die Kosten für Speisekartoffellieferungen in die Kantone Tessin und Graubünden sowie in andere ausgesprochen produktionsentfernte Gebiete der Schweiz.[54]
- Die *Sozialaktionen* der Alkoholverwaltung: Die Alkoholverwaltung unternimmt in Zusammenarbeit mit den Kantonen jährlich Aktionen, bei welchen verbilligte Kartoffeln an Wenigerbegüterte und an die Bergbevölkerung abgegeben werden. Die Verbilligungskosten übernimmt die Alkoholverwaltung.[55]

Die Massnahmen zur Förderung der brennlosen Überschussverwertung

Nachdem wir in kurzen Ausführungen die Normalverwertung beschrieben haben, kommen wir zum zweiten Teilgebiet der Kartoffelverwertung, der Überschussverwertung. Überschüsse sind in diesem Zusammenhang jene Kartoffelmengen einer Ernte, welche *nicht* zu Speisezwecken, als Saatgut im Inland und nicht zur Verfütterung im Produzentenbetrieb verwendet werden können. Zur Verwertung dieser Kartoffeln werden die folgenden Instrumente eingesetzt:

- *Exportbeihilfen* für Speisekartoffelüberschüsse: Es handelt sich dabei um Frachtbeiträge an die Exporteure von Speisekartoffeln sowie um Preissubventionen zum Ausgleich der Preisdifferenz zwischen Inland und Ausland. Dazu kommen Garantieleistungen der Alkoholverwaltung für Exportlager.[56]
- *Preisgestaltung und Absatzsicherung* für Überschusskartoffeln zur Verarbeitung auf Flocken und Mehl: Für Feld- und Speisekartoffeln, welche der Alkoholverwaltung als Überschüsse gemeldet wurden, sichert diese den Feldkartoffelpreis bei der Ablieferung zur Verarbeitung auf Flocken und Mehl zu.[57] Vor 1973 berechnete sich der Preis nur nach dem Gewicht der abgelieferten Kartoffeln; ab 1973 wird aber auch die Qualität berücksichtigt (Bezahlung nach dem Stärkegehalt).[58] Als Ergänzung zur Preisgestaltung besteht die Absatzsicherung für die

54 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Weisungen 1973, S. 5 f.

55 Vgl. Verwertungsverordnung 1974, Art. 2 Abs. 1 Bst. b.

56 Vgl. dazu *Eidg. Alkoholverwaltung,* Weisungen 1973, S. 6–8 (Frachtbeiträge). Vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1972/1973, S. 22; die Träger der Alkoholpolitik weisen hier auf den Zusammenhang zwischen den staatlichen Aufwendungen für den Export von Kartoffeln und von der Absatzlage für diese Produkte auf dem Weltmarkt hin. Daraus darf man auf Preissubventionen im oben genannten Sinne schliessen. – Die im Februar 1976 vom Bundesrat erlassene Ausfuhrbewilligung für Speisekartoffeln ist auf eine bisher einmalige Verknappung auf dem europäischen Kartoffelmarkt zurückzuführen. Weil es sich um eine aussergewöhnliche Situation handelt, brauchen wir uns nicht damit zu befassen (vgl. dazu: „Verschärfte Massnahmen gegen den Export von Speisekartoffeln", in: Schweizer Handels-Börse (Zürich), Nr. 9 vom 27. Februar 1976).

57 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Weisungen 1973, S. 4. Es ist auch hier zu betonen, dass keine gesetzliche Preis- und Absatzgarantie besteht.

58 Zum letzten Mal wurde der Preis bei der Ernte 1972 nach dem Gewicht allein bemessen (vgl. BRB über die Preise für Kartoffeln, der Ernte 1972, vom 13. September 1972, Art. 1, AS *1972* 1859). Zur Regelung ab 1973 vgl. BRB über die Preise für Kartoffeln, Ernte 1973, vom 20. Dezember 1972, Art. 3 Abs. 2, AS *1972* 3065.

Kartoffelproduzenten im Rahmen des technisch Möglichen. Die Alkoholverwaltung teilt den Verarbeitungsbetrieben die von den Kartoffelproduzenten zu übernehmenden Mengen zu und garantiert als Gegenleistung diesen Betrieben den Preis und den Absatz der Kartoffelerzeugnisse im Rahmen der nachfolgend beschriebenen Koppelung.

- *Die Preis- und Absatzgarantie für Flocken und Mehl:* Die Träger der Alkoholpolitik verpflichten die Importeure von Futtermitteln, pro Gewichtseinheit ausländischer Futtermittel eine bestimmte Menge Kartoffelprodukte zu einem fixierten Preis zu übernehmen *(Koppelung).* Dabei entspricht der Kartoffelfuttermittelpreis den durchschnittlichen Selbstkosten der Verarbeitungsbetriebe.[59]
- Die *Aussenhandelsbeschränkungen:* Damit die Interventionen auf dem Kartoffelmarkt nicht durch den Aussenhandel durchkreuzt werden, ist der Alkoholverwaltung die Möglichkeit gegeben, die Einfuhren von Kartoffeln und von Kartoffelerzeugnissen mengenmässig zu beschränken.[60]

Die Produktionslenkung

Wenn wir unter diesem dritten Titel des Kartoffelinterventionssystems nur von zwei Massnahmengruppen sprechen, so wollen wir damit selbstverständlich keineswegs behaupten, dass die anderen, schon erwähnten Instrumente keine produktionslenkenden Wirkungen hätten. Diese werden teilweise sogar gerade deswegen eingesetzt, doch bezeichnen sie die Träger der Alkoholpolitik nicht als solche.[61]

- Über die Produktion von *Saatkartoffeln* und deren Verwertung soll die Produktion von Speisekartoffeln langfristig auf die zu den gegebenen bzw. erwünschten Preisen vorhandenen Absatzmöglichkeiten abgestimmt werden.[62] Die Alkoholverwaltung arbeitet dabei mit der Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes zusammen, d. h. die genannte Abteilung, welche versorgungspolitische Aufgaben zu erfüllen hat, handelt im Ein-

59 Vgl. Verwertungsverordnung 1974, Art. 5. Die Importeure sind in der Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF), einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, zusammengeschlossen (vgl. BB über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, vom 17. Dezember 1952, SR 916.112.118).

60 Vgl. BRB über die Einfuhr von Speisekartoffeln, vom 21. April 1950, SR 916.113.211 sowie BRB über die Einfuhr von Kartoffelerzeugnissen für die menschliche Ernährung, vom 14. Juli 1961, SR 916.113.215. Die Einfuhr von Erzeugnissen der Zollposition 1902.10 ist allerdings liberalisiert (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften, vom 16. August 1972, BBl II 1972 653, besonders 808).

61 Ein Beispiel dafür ist die Bezahlung der Feldkartoffeln in der Überschussverwertung nach dem Gewicht und dem Stärkegehalt (mit dem erklärten Ziel, die Speisekartoffelanbaufläche zugunsten stärkereicher Feldkartoffeln zu reduzieren).

62 Die Verwertungsverordnung 1974 bestimmt in Art. 1, dass die Produktion von Kartoffeln langfristig den Absatzmöglichkeiten anzupassen ist.

vernehmen mit der Alkoholverwaltung.[63] Hauptinstrument der Produktionslenkung über den Saatkartoffelanbau ist die jährliche Festlegung der Höchstanbauflächen nach Kartoffelsorten. Daneben leistet die Alkoholverwaltung Frachtbeiträge für im Inland verwendete und für exportierte Saatkartoffeln. Im weiteren wird eine Qualitätskontrolle durchgeführt und die wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiete der Kartoffelproduktion gefördert.[64]

– Ebenfalls zur Gruppe der produktionslenkenden Massnahmen gehört die Förderung des *Kartoffelbaues in Berggebieten und Hanglagen* ausserhalb des Berggebietes. Diese besteht darin, dass die Alkoholverwaltung an Landwirte in solchen Zonen Beiträge nach Massgabe der Kartoffelanbaufläche und der Lage über Meereshöhe ausrichtet.[65]

412.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Das gesundheitspolitische Problem des Kartoffelinterventionssystems besteht in der Antwort auf die Frage, ob es geeignet ist, das Alkoholangebot zu vermindern. Darauf kann man zunächst antworten, dass trotz der gesetzlichen Möglichkeit, Kartoffelüberschüsse mittels Brennen zu verwerten, die Alkoholverwaltung seit 1922 nicht mehr zu diesem Instrument greifen musste.[66] Die inländische Angebotsmenge an Kartoffelalkohol beträgt seither demnach null.[67] Als zielkonform – und von besonderer gesundheitspolitischer Bedeutung – ist auch die Tatsache zu betrachten, dass mit der Aufgabe der inländischen Kartoffelalkoholherstellung vor allem in landwirtschaftlichen Betrieben die Alkohollager, welche die landwirtschaftliche Bevölkerung zu übermässigem Alkoholkonsum verleiten können, ganz zum Verschwinden gebracht wurden.[68]

63 Die Intervention bei den Saatkartoffeln wird in einem BRB geregelt, welcher sich auf das AlkG und das Landwirtschaftsgesetz stützt (vgl. BRB über die Produktion und die Einfuhr von Saatkartoffeln, vom 28. Dezember 1956, SR 916.113.11). Vgl. dazu auch die ausführlichen Erörterungen bei *Ebner*, Fritz, a. a. O., S. 14–17.

64 Bei der Qualitätskontrolle handelt es sich um das sogenannte Zertifizierungssystem.

65 Vgl. BRB über Beiträge an Kartoffelbau in Berggebiet und Hanglagen, vom 20. Dezember 1972, SR 916.113.12.

66 Die Möglichkeit des Kartoffelbrennens ist in AlkG Art. 5 Abs. 2 sowie AlkG Art. 8, SR 680, vorgesehen. – Zum letzten Jahr, in welchem die Kartoffelüberschüsse mittels Brennen verwertet wurden, vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1922, BBl II 1923 301. *Kellerhals* nennt allerdings das Jahr 1914 (vgl. *Kellerhals*, O., Alkoholpolitik, S. 5).

67 Von den unbedeutenden Mengen illegal hergestellten Kartoffelschnapses können wir ohne weiteres absehen. Zum importierten Kartoffelschnaps vgl. die folgende Fussnote 72.

68 Auf diesen gesundheitspolitischen Aspekt werden wir bei der Massnahme „Die Alkoholübernahmepflicht der Alkoholverwaltung" besonders zu sprechen kommen. Sie spielt aber bei fast allen angebotsseitigen Instrumenten eine bedeutende Rolle.

Zu dieser eindeutigen Antwort auf die Frage der gesundheitspolitischen Zieleignung der Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung ist allerdings zu sagen, dass die direkte Angebotswirkung heute sicher vor allem auf die andere alkoholpolitische Massnahme zur Verminderung des inländischen Kartoffelalkoholangebotes, die Konzessionierung der Hackfruchtbrennerei und die darauf fussende Konzessionsverweigerung für Kartoffelbrennereien zurückgeführt werden muss.[69] Da aber die Massnahmen zur Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung die notwendige Alternative zur Konzessionsverweigerung bildet, darf man ihr die gesundheitspolitisch erwünschte Angebotswirkung trotzdem zuschreiben. Hingegen ist die Tatsache, dass Spirituosen (also auch Kartoffelschnaps) mengenmässig unbeschränkt eingeführt werden können, gesundheitspolitisch unerwünscht[70]. Sie durchkreuzt die gesundheitspolitische Wirkung der brennlosen Kartoffelverwertung.[71] Wenn man aber allein das Angebot an Kartoffelschnaps betrachtet, so fällt diese Durchkreuzung nicht ins Gewicht, denn die importierten Mengen dieses Alkohols sind relativ gering.[72] Offenbar gilt der „Härdöpfler" beim Konsumenten nicht mehr als besonders geeignet, das Bedürfnis nach Alkohol zu befriedigen, so dass die Nachfrage stark zurückgegangen ist.

Die fiskalische Zieleignung

Gemäss unseren Ausführungen zum alkoholpolitischen Zielsystem liegt das fiskalische Problem der Kartoffelbewirtschaftung in der Frage nach den minimalen Aufwendungen der Alkoholverwaltung unter primärer Berücksichtigung gesundheitspolitischer und tertiärer agrarpolitischer Ziele. Bei der Beurteilung dieser Frage gehen wir von der Tatsache aus, dass die Aufwendungen der Alkoholverwaltung für die Kartoffelverwertung mit den Kartoffelernten zusammenhängen: Die mittels linearer Regression berechnete und demzufolge als statistischen Erwartungswert zu interpretierende Zunahme der diesbezüglichen Aufwendungen beträgt je 10 000 Tonnen zusätzlicher Ernte 0,9 Millionen Franken.[73] Daraus darf man

69 Vgl. AlkG Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a, SR 680.

70 Der Importeur hat jedoch die sogenannte „Monopolgebühr" zu entrichten (vgl. Kapitel 421.1).

71 Die Frage der Importmöglichkeiten von Alkohol haben wir anlässlich der Massnahme „Die Monopolisierung des Alkoholangebotes" schon berührt; wir werden noch eingehend darauf zu sprechen kommen (vgl. S. 101 f.).

72 Die Importe von Kartoffelschnaps durch Private betragen im Durchschnitt der Jahre 1966/74 rund 204 Hektoliter reiner Alkohol, d. h. etwa 1 Prozent aller Spirituosenimporte durch Private *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Dienst für Volksgesundheit und Statistik).

73 Die diesbezügliche Regressionsgleichung lautet: Y = -75,6+0,912xi, wobei Y = Erwartungswert für die Aufwendungen der Alkoholverwaltung zur Kartoffelverwertung in Millionen Franken und xi = Erntemengen der Jahre 1967–1974 in 10 000 Tonnen. Der Regressionskoeffizient ist sehr hoch und beträgt 0,9; er ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,9 Prozent signifikant; 84 Prozent der Variation der Aufwendungen lassen sich mit der Variation der Kartoffelernten erklären. – Wenn man als unabhängige Variable xi gar nur die im Rahmen der Überschussverwertung abgesetzten Kartoffeln bezeichnet, so ergibt

schliessen, dass vorab jene Massnahmen fiskalisch zielkonform sind, welche eine Einschränkung der Kartoffelproduktion zur Folge haben. Wie aber sofort ersichtlich ist, enthält das System eine Reihe von Massnahmen, welche unter Umständen nicht in dieser Richtung wirken:[74]

– Die *Preis- und Absatzsicherung* für Speisekartoffeln sowie für Überschusskartoffeln zur Verarbeitung: Angebotsüberschüsse treten in der Regel dann auf, wenn der fixierte Mindestpreis über dem Marktpreis liegt. Dies muss in vorliegendem Fall nicht unbedingt der Fall sein, doch schliessen die gesetzlichen Kriterien der Preisfestsetzung nicht aus, dass die Überschusssituation durch die Preispolitik gefördert wird.[75] AlkG Art. 11 Abs. 2 fordert zwar eine Preisfestsetzung „unter dem Gesichtspunkt der Überschuss- und Abfallverwertung". Doch lautet der erste Satz von AlkG Art. 11 Abs. 4, welcher neben AlkG Art. 24 und 24bis für die Kartoffelpreisfestsetzung angerufen wird, folgendermassen.[76]/[77]

„Die Übernahmepreise für gebrannte Wasser gemäss Absatz 2 und die Mindestpreise für die Rohstoffe gemäss Absatz 3 sind unter Berücksichtigung der Interes-

sich eine Zunahme des Erwartungswertes der Ausgaben von 1,9 Millionen Franken je 10 000 Tonnen Mehrüberschuss. Die entsprechende Regressionsgleichung lautet: Y = -7,39+1,898xi, wobei Y = Erwartungswert für die Aufwendungen der Alkoholverwaltung zur Kartoffelverwertung in Millionen Franken und xi = Überschussmenge der Jahre 1967–1974 in 10 000 Tonnen. Der Regressionskoeffizient beträgt 0,89; er ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 99 Prozent signifikant; 81 Prozent der Variation der Aufwendungen lassen sich mit der Variation der Überschussmengen erklären. *Quellen: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 4–7 und 20. Es wurden nur acht Wertepaare in die Analyse einbezogen, weil in den letzten Jahren eine Wandlung der Kartoffelbewirtschaftung zu verzeichnen war. Vgl. dazu unsere Ausführungen zu den Anstrengungen der Träger der Alkoholpolitik, die Interventionskosten zu senken (Fussnote 83 hienach).

74 Wir zählen jene Massnahmen, welche die Produktivität des Kartoffelbaus erhöhen, nicht zu den inkonformen Instrumenten, weil die Verbesserung der Produktivität dem übergeordneten wirtschaftspolitischen Ziel der Wohlstandvermehrung dient. Man kann aber den ursächlichen Zusammenhang der Produktivitätsverbesserung im Kartoffelbau zu den Überschüssen nicht bestreiten. Der Hektarertrag nahm nämlich von 1961 bis 1974 mehr oder weniger kontinuierlich von 302 auf 430 Zentner zu. 1975 betrug er 406 Zentner. *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 4).

75 Vgl. dazu auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1970/1971, S. 10. Dort wird ausgeführt: „Eine der wirksamsten Massnahmen für die Produktionslenkung würde – wie im Vierten Landwirtschaftsbericht dargelegt worden ist – in der Preisgestaltung liegen. Da indessen die Notwendigkeit besteht, auch über die Kartoffelpreise zum Teuerungsausgleich beizutragen, fällt der Preis als Lenkungsinstrument weitgehend aus. Die Lenkung muss deshalb über neu zu gestaltende Verwertungsmassnahmen erfolgen."

76 Zur gesetzlichen Grundlage der Preispolitik vgl. BRB über die Preise für Kartoffeln, Ernte 1975, vom 23. April 1975, Ingress, (AS *1975* 832) SR 942.311.395.

77 Auch die Forderung von AlkG Art. 11 Abs. 5, wonach die Preise „nach Rücksprache mit den Beteiligten und nach Begutachten durch die Fachkommission festzusetzen" sind, spricht zumindest nicht gegen die Möglichkeit, dass die Interventionspreise über den Marktpreisen liegen.

sen des Qualitätsobstbaues und eines leistungsfähigen Kartoffelbaues so festzusetzen, dass sie der Landesversorgung keinen Eintrag tun."

- Die Massnahmen, welche einer *Subventionierung der Kartoffelproduktion* für im Inland verwendete Produkte entsprechen.[78] Dazu gehören auch jene Bereiche der Saatkartoffelmengenpolitik, welche agrarpolitischen Gesichtspunkten folgen. In gleicher Richtung wirkt die Förderung des Kartoffelbaues in Berggebieten und Hanglagen.
- Die *Aussenhandelsbeschränkungen* und die *Exportförderung,* welche die inländische Kartoffelproduktion vor ausländischer Preiskonkurrenz schützen.

Ausgangspunkt der strukturellen Kartoffelüberschüsse ist zweifellos die ursprünglich erwünschte, vorsorgepolitisch begründete Aufrechterhaltung einer bestimmten Kartoffelanbaufläche.[79] Dass diese Überschüsse nicht abgebaut werden konnten, dürfte an den soeben erwähnten, vorwiegend agrarpolitisch motivierten Massnahmen liegen, welche den Interventionspreis über dem Marktpreis halten. Es sollte deshalb nicht Sache der Alkoholpolitik sein, die Kosten für die Verwertung dieser Kartoffeln zu tragen. Fiskalisch und unter alleiniger Berücksichtigung des gesundheitspolitischen Zieles wären nur jene Aufwendungen vertretbar, welche sich aus der Verwertung unter den folgenden zwei Modellbedingungen ergäben:

- wenn trotz theoretischem Gleichgewicht auf dem gesamtschweizerischen Markt für „brennlose" Kartoffeln infolge fehlender Markttransparenz der Anbieter, Transportschwierigkeiten, partiellen (regionalen) Ungleichgewichten usw., Kartoffeln gebrannt würden;
- wenn auf dem Kartoffelmarkt die Preise soweit sänken und auf dem Markt für Kartoffelschnaps solche Preise realisierbar wären, dass potentielle Kartoffelanbieter zur Produktion für die Brennerei übergingen.

Weitergehende Interventionen mit negativen fiskalischen Konsequenzen wären der Agrarpolitik und nicht der Alkoholpolitik anzulasten. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf jene Bestimmung im AlkG, welche die Aufteilung von agrar- und alkoholpolitisch verursachten Kosten vorsieht:

> „Aufwendungen, die durch Massnahmen des Bundes zur Förderung des Ackerbaues oder zur Sicherstellung der Landesversorgung verursacht werden, fallen zu Lasten der Bundeskasse. Der Bundesrat setzt alljährlich den Betrag fest, der von der Bundeskasse zu übernehmen ist." [80]

78 Frachtbeiträge und Beiträge an Werbung. Auch die erwähnte „Koppelung" ist zu diesen Massnahmen zu zählen, obschon sie praktisch selbsttragend ist, d. h. keine unmittelbaren Aufwendungen der Alkoholverwaltung zur Folge hat. Weil sie aber den Kartoffelabsatz über das interventionslose Ausmass erhöht, entspricht sie einer Subventionierung der Kartoffelproduktion.

79 Vgl. *Kühne,* Viktor, Revision AlkG, S. 102.

80 AlkG Art. 24 Abs. 5, 2. und 3. Satz, SR 680. Im BRB über die Beiträge an Kartoffelbau im Berggebiet und Hanglagen, vom 20. Dezember 1972, Art. 4, SR 916.113.12, wird ein Schritt in dieser Richtung gemacht. Vgl. dazu auch die diesbezügliche Äusserung der *Eidg. Alkoholverwaltung,* Bericht der Eidg. Alkoholverwaltung über die Entwicklung im Kartoffelbau und die Gestaltung der Kartoffelpreise 1975, (Vervielfältigung), Bern 1975, S. 17 f.

Gegen die Umverteilung der Lasten könnte man einwenden, es handle sich nur um eine scheinbare, denn die Eidgenossenschaft spare an einem Ort, gebe aber die gleiche Summe zum gleichen Zweck in einem anderen Sektor der Wirtschaftspolitik aus. Diesem Einwand kann man in der Tat eine gewisse Berechtigung nicht absprechen. Doch fordert die wirtschaftspolitische Rationalität, dass Aufwendungen dort in Erscheinung treten, wo der Grund ihrer Entstehung ist. Im weiteren handelt es sich bei den agrarpolitisch verursachten Aufwendungen für die Kartoffelverwertung teilweise um den Kantonen entgangene Einnahmen, welche nicht ohne weiteres umgeleitet werden dürften.[81] Man müsste diesen Gedankengang sogar weiterspinnen und auf die anderen Massnahmen zur Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung übertragen. So käme man zum Schluss, dass diese als Folge der agrarpolitisch bedingten strukturellen Überschüsse eingesetzt werden müssen. Konsequenterweise müsste man sie alle als fiskalisch inkonform bezeichnen, auch wenn sie zum Teil nur sehr geringe Kosten verursachen, wie etwa die Appelle zur vermehrten Kartoffelverfütterung im Produzentenbetrieb.[82]

Dieser Gedankengang wird aber offensichtlich den *Anstrengungen* der Träger der Alkoholpolitik nicht gerecht, welche darauf abzielen, die Kosten der Kartoffelverwertung zu vermindern, indem sie relativ kostspielige Massnahmen durch billigere zu ersetzen versuchen.[83] Sie bezwecken eine Anpassung der Produktion an die Absatzmöglichkeiten, d. h. eine marktkonforme Produktion und damit eine Entlastung der kostspieligen Überschussverwertung. Es ist nämlich unter den gegebenen Umständen grundsätzlich richtig, wenn die Träger der Alkoholpolitik

- die Förderung des Frischkonsums von Kartoffeln und Kartoffelprodukten ausbauen, damit die stärkearmen Speisekartoffeln nicht auf Flocken oder Mehl verarbeitet werden müssen oder (mit Subventionen) zum Export gelangen;[84]
- Anstrengungen unternehmen, um die Reduktion des Speisekartoffelanbaus zugunsten stärkereicher Feldkartoffeln herbeizuführen;[85]
- die Verfütterung im Produzentenbetrieb nicht nur durch Appelle, sondern auch mit der Aufhebung der Preis- und Absatzsicherung für Futterkartoffeln unter-

81 Der Bund als Reineinnahmenempfänger ist hier nicht erwähnt, weil seine Leistungen an die Sozialversicherung nicht unmittelbar von der Höhe seines Anteils am Reinertrag der Alkoholverwaltung abhängen. Deshalb entgehen der Sozialversicherung unmittelbar auch keine Einnahmen. Lediglich langfristig können sich gewisse Rückwirkungen auf die Leistungen des Bundes an die Sozialversicherung ergeben.

82 Vorbehalten bleibt jener Kostenanteil, welche sich aus der Verwertung unter den zwei erwähnten Voraussetzungen ergäbe.

83 Dieser Substitutionsprozess wurde erst seit 1969 vorangetrieben. Vgl. dazu *Eidg. Alkoholverwaltung*, Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über aktuelle Fragen der Kartoffelproduktion und -verwertung; Produktion und Verwertung von Kernobst im Lichte der Kampagne 1967 und die Umstellung im Obstbau, (Vervielfältigung), Bern 1968, S. 3–32, besonders S. 28–32. Vgl. auch die vorstehende Fussnote 73.

84 Vgl. S. 67 f.

85 Vgl. S. 69 f.

stützen.[86] Als ein Erfolg dieser Politik ist die Tatsache zu betrachten, dass das Verbot der Kartoffelfrischverfütterung aus dem Milchlieferungsregulativ entfernt wurde;[87]

– auf die früher praktizierte Verbilligung der Kartoffelfuttermittel verzichten und die Koppelung selbsttragend gestalten.[88]

Man könnte gegen unsere kritischen Bemerkungen zu den fiskalischen Wirkungen des Kartoffelinterventionssystems einwenden, dass die Kartoffelernten seit Jahren stets kleiner werden. Der Trend der Jahre 1961–1974 zeigt nämlich eine jährliche Abnahme des Erwartungswertes für die Kartoffelernten von rund 32 000 Tonnen.[89] Da aber auch der sogenannte „Normalverbrauch" (Kartoffeln zu Speisezwecken, Veredelung und als Saatgut im Inland sowie Verfütterung im Produzentenbetrieb), welcher nur relativ geringe Kosten verursacht, im gleichen Zeitraum um jährlich rund 31 000 Tonnen abgenommen hat, muss man daraus schliessen, dass der Grund für den Ernterückgang letztlich vor allem in der Verminderung der Nachfrage nach Kartoffeln und Kartoffelprodukten zu suchen ist.[90] Dabei dürften die beschriebenen Massnahmen sowohl den Ernte- wie auch den Nachfragerückgang verzögert haben. Eine bedeutende Rolle spielt aber sicher auch der bekannte, allgemeine Schrumpfungsprozess im primären Sektor der schweizerischen Volkswirtschaft.

413 Die Förderung der brennlosen Obstverwertung

Wie wir schon bei der Darstellung der alkoholpolitischen Lage und der Ziele erwähnt haben, wurde als Folge der Zunahme des Obstschnapsverbrauches in den ersten drei Jahrzehnten unseres Jahrhunderts auch der aus Obst (und Weinabfällen) gewonnene Alkohol zum Gegenstand der Alkoholpolitik gemacht.[91] Als Alterna-

86 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1969/1970, S. 9.

87 Vgl. *Schweizerische Milchkommission,* Schweizerisches Milchlieferungsregulativ, Illustrierte Praxisausgabe mit Empfehlungen der Schweiz. Milchkommission, o. O. 1973, S. 12 und 15. (Vgl. auch Schweizerisches Milchlieferungsregulativ, vom 18. Oktober 1971, SR 916.351.3).

88 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Unterabteilung Kartoffeln, Übergangsregelung für die Vermarktung von Kartoffelerzeugnissen im Rahmen der Koppelung ab 1. Oktober 1971, (vervielfältigtes Kreisschreiben an die interessierten Organisationen), Bern 1971, S. 1.

89 Linearer Trend mit der Formel Y = 1 465,2-31,79lt, wobei Y = Erwartungswert der Kartoffelernten in 1 000 Tonnen und t = Jahre 1961–1974. Die Standardabweichung vom Trend beträgt 73 *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 4).

90 Linearer Trend mit der Formel Y = 1 276,8-30,998t, wobei Y = Erwartungswert des Kartoffelnormalverbrauchs in 1 000 Tonnen und t = Jahre 1961–1974. Die Standardabweichung vom Trend beträgt 34,8 *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 6 f.).

91 Zur Zunahme des Alkoholverbrauches in der erwähnten Periode vgl. *Tabelle 1.*

tive zur Herstellung von Schnaps bot man den landwirtschaftlichen Produzenten im Laufe der Zeit die Möglichkeit, ihre Obsternten mit finanzieller Unterstützung der Alkoholverwaltung brennlos zu verwerten.[92]/[93]

413.1 Darstellung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Obstverwertung

Das Obstbewirtschaftungssystem der Alkoholpolitik und damit seine gesundheitspolitischen und fiskalischen Wirkungen wären kaum verständlich, würde man nicht wenigstens grundsätzlich auf seine *rechtlichen Grundlagen* hinweisen. Diese sind prinzipiell dieselben wie beim Interventionssystem für Kartoffeln.[94] Doch kommen als komplizierende Elemente dazu, dass der Alkoholartikel BV Art. 32bis in Abs. 2 die direkte Verpflichtung aufstellt, die Alkoholpolitik habe den Tafelobstbau zu fördern und dass auch auf der Basis Landwirtschaftsgesetz Obstmarktinterventionen möglich sind und durchgeführt werden. Gerade diese doppelte legale Basis bringt besondere Probleme mit sich, doch ist unsere alkoholpolitische Massnahmenanalyse nicht der Ort, um die beiden Interventionsgrundlagen und ihre gegenseitige Abgrenzung ausführlich zu erörtern. Der Bundesrat nimmt diese in seinem Vierten Landwirtschaftsbericht vereinfachend folgendermassen vor: „Bei der jetzigen Regelung ist die Abteilung für Landwirtschaft im wesentlichen für die Tafelobstverwertung und die Eidgenössische Alkoholverwaltung für das Mostobst zuständig."[95] Die Trennung ist indessen nicht so eindeutig, denn die Alkoholpolitik befasst sich verfassungsgemäss ebenfalls mit dem Tafelobstmarkt, weil sich ja die gesundheitspolitischen und fiskalischen Wirkungen grosser Obsternten nicht allein auf das Mostobst beschränken und weil der Tafelobstbau dem landwirtschaftlichen Produzenten eine Alternative zum Mostobstbau bieten kann.[96] Entsprechend ihrem Gegenstand befasst sich die Alkoholpolitik „vorab mit der Verwertung des Kernobstes sowie

92 Zur Geschichte der brennlosen Obstverwertung vgl. z. B. *Kellerhals,* O., Alkoholpolitik, S. 6 f., 10–12. Vgl. auch *Steiger,* V.,J., „Verwertungsprobleme bei Kartoffeln und Obst, ihre volkswirtschaftliche und volksgesundheitliche Bedeutung", in: Gesundheit und Wohlfahrt (Zürich), Juli 1951, S. 315–317.

93 Zur Begründung und Zielrichtung dieses Instrumentes verweisen wir auf unsere einleitenden Bemerkungen zum Kapitel über die brennlose Kartoffelverwertung.

94 Vgl. Kapitel 412.1, Fussnote 41.

95 *Bundesrat,* Vierter Landwirtschaftsbericht, BBl I 1969 471.

96 Zur Abgrenzung der Interventionen gemäss AlkG und Landwirtschaftsgesetz vgl. *Anderegg,* Ralph, Gerold, Der Markt für Tafelkernobst in der Schweiz, Probleme und Perspektiven, Diss. St. Gallen 1971, Winterthur 1971, S. 132–140. Vgl. auch *Kaufmann,* O.,K., „Obstwirtschaft und Gesetzgebung", in: Die Obstwirtschaft in der Schweiz, Jubiläumsschrift aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des Schweizerischen Obstverbandes, Zug 1961, S. 25–28.

von anderen Früchten, bei welchen das Brennen immer noch eine wichtige Rolle spielt, wie beispielsweise Kirschen und Zwetschgen." [97]

Die alkoholpolitischen Massnahmen auf dem Obstsektor sind als Beeinflussung des *Obstangebotes* und der *Obstnachfrage* zu interpretieren. Unsere folgende, darstellungstechnisch bedingte Dreiteilung in „Produktionslenkung", „Beeinflussung des Mostobstangebotes" und „Förderung des Konsums von Obst und Obstprodukten" basiert auf diesen beiden Kategorien von Massnahmen.

Die Produktionslenkung

Die Alkoholverwaltung ist verpflichtet, in Verbindung mit den beteiligten Organisationen Massnahmen zu treffen, um die Produktion von Obst den Absatzmöglichkeiten anzupassen. [98] Zu diesem Zweck ergreift die Alkoholverwaltung die im folgenden genannten, strukturpolitischen Massnahmen. [99]

- Die Massnahmen zur *Umstellung des Obstbaues:* Sie bezwecken neben der erwähnten Anpassung auch die Rationalisierung des Obstbaues und die Förderung der Obstqualität. [100] Aus diesem Grund unterstützt die Alkoholverwaltung eine Reihe diesbezüglicher Aktivitäten mit finanziellen Beiträgen. Wir brauchen sie aber nicht im einzelnen zu erwähnen, sondern können auf die Literatur verweisen. [101]
- Die Beeinflussung des *Obstgehölzeangebotes:* Die Obstgehölze sind einer obligatorischen Qualitätskontrolle unterstellt; ihre Produktion unterliegt weiteren Einschränkungen, die wir aber nicht erwähnen müssen. [102]
- Die *Qualitätskontrolle* im Tafelobstgrosshandel: Die Alkoholverwaltung unterstützt mit finanziellen Beiträgen die vom Schweizerischen Obstverband ge-

97 *Spühler,* W., Zur Frage der Beeinflussung der Obstproduktion in der Schweiz, Referat an der 27. Sitzung der Arbeitsgruppe für die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion, vom 10. April 1972, (Vervielfältigung der Alkoholverwaltung), Bern 1972, S. 2.

98 Dabei sind stillschweigend agrarpolitisch erwünschte Preise vorausgesetzt. (AlkG Art. 24bis Abs. 1 (erster Teilsatz) lautet: „Der Bundesrat ist befugt, nach Rücksprache mit den Beteiligten Massnahmen zu treffen, um die Produktion von Kartoffeln und Obst den Absatzmöglichkeiten anzupassen . . .").

99 Selbstverständlich haben auch die anderen Massnahmen des Obstinterventionssystems strukturpolitische Wirkungen. Sie werden aber von den Trägern der Alkoholpolitik nicht als Produktionslenkung bezeichnet.

100 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Umstellung im Obstbau und ihre Auswirkungen auf die Versorgung mit Mostobst und Tafelobst sowie über die Weiterführung der obstbaulichen Massnahmen, (Vervielfältigung), Bern 1965, S. 4 f. Vgl. auch BRB über die Umstellung des Obstbaues, vom 19. September 1955, besonders Art. 2, SR 916.131.1.

101 Vgl. dazu *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1969/1970, S. 23 sowie *Anderegg,* Ralph, Gerold, a. a. O., S. 158 f.

102 Vgl. BRB über die gewerbsmässige Anzucht, den Handel und die Einfuhr von Obstgehölzen, vom 20. Juni 1952, besonders Art. 1 und 6, SR 916.131.2. Vgl. auch *Anderegg,* Ralph, Gerold, a. a. O., S. 139.

troffenen Massnahmen zur Qualitätsüberwachung von Tafelobst (nur Äpfel, Birnen, Kirschen und Zwetschgen).[103]

Die Beeinflussung des Mostobstangebotes

Als Mostobst ist nicht nur jenes Obst anzusehen, welches zum Zwecke der Verarbeitung zu Obstprodukten geerntet wird, sondern auch die überschüssigen Tafelobstmengen, welche zu den erwünschten Preisen nicht als Tafelobst abgesetzt werden können und deshalb verarbeitet werden müssen.

Unter diesem Titel behandeln wir zunächst fünf kurzfristige Marktinterventionen. Je nach Ernteverhältnissen können die Träger der Alkoholpolitik deren Einsatzintensität variieren und sogar auf den Einsatz einzelner Massnahmen verzichten. Die sechste und letzte hat langfristigen Charakter.

- Die *Preis- und Absatzgarantie* für Mostobst: Je nach Ernteverhältnissen, d. h. wenn der Marktpreis unter eine hier nicht näher zu definierende Höhe fiele, fixieren die Träger der Alkoholpolitik einen Preisrahmen für Mostobst. Diese sogenannten Richtpreise sind nach Art, Qualität und Verwendungszweck des Obstes differenziert.[104] „In praxi besteht eine Absatzgarantie für Kernobst zu Most-, resp. Brennobstpreisen zu den durch die Eidg. Alkoholverwaltung genehmigten Richtpreisen. Die Verwertungsverluste wurden bisher durch die Eidg. Alkoholverwaltung getragen."[105] Für das Steinobst besteht indessen keine Preis- und Absatzgarantie.
- *Garantien für Obstsaftkonzentrat:* Die Alkoholverwaltung fördert die Herstellung von haltbarem Konzentrat, indem sie gegenüber den Verarbeitungsbetrieben Preis- und Absatzgarantien übernimmt. Diese bestehen vor allem in der Verlustrisikogarantie für den Absatz des überschüssigen Konzentrats beim

103 Vgl. BRB über die Überwachung der Qualität von Tafelobst im Grosshandel, vom 5. September 1973, SR 916.133.11.

104 Vgl. Verordnung über die Verwertung der Kernobsternte 1975, vom 10. September 1975, Art. 4, (AS *1975* 1595) SR 916.133.12. Für die Ernten 1973 und 1974 fehlen entsprechende Bestimmungen (vgl. BRB über die Verwertung der Kernobsternte 1973, vom 12. September 1973, AS *1973* 1380 sowie BRB über die Verwertung der Kernobsternte 1974, vom 11. September 1974, AS *1974* 1500). Die Alkoholverwaltung führt dazu aus: „Es ist nicht damit zu rechnen, dass im Herbst 1973 Mostobstüberschüsse auftreten werden, die ein preisstützendes Eingreifen der Alkoholverwaltung erfordern könnten". *(Eidg. Alkoholverwaltung,* Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Massnahmen zur Verwertung der Obst- und Kartoffelernte 1972 (gemeint ist die Ernte 1973, Anm. d. Verf.), Branntweinübernahme und Besteuerung, Umstellung im Obstbau, (Vervielfältigung), Bern 1973, S. 15).

105 *Anderegg,* Ralph, Gerold, a. a. O., S. 176. Mit der Übernahme von Kernobstbranntwein zu festgelegten Preisen ist die Preis- und Absatzgarantie für Kernobst (zu Brennobstpreisen) vollständig (vgl. dazu unsere Ausführungen im Kapitel 415.1).

Export. Daneben gewährt die Alkoholverwaltung Beiträge an die Lagerkosten sowie an die Kapitalzinsen der betreffenden Betriebe.[106]

- *Brennlose Tresterverwertung:* Trester sind Rückstände der brennlosen Obstverwertung zu Saft, welche im Produktionsprozess zwangsläufig anfallen.[107] Damit diese Trester nicht zur Alkoholgewinnung, sondern zur Hauptsache in Form von Trockentrestern als Futtermittel sowie als Rohstoff für die Pektinfabrikation verwendet werden, richtet die Alkoholverwaltung Fracht- und Trocknungsbeiträge aus.[108]
- *Exportbeiträge für Mostobst:* Bei grossen inländischen Obsternten und tiefen Weltmarktpreisen für Mostobst gewährt die Alkoholverwaltung zum Ausgleich der Differenz zwischen ausländischen und inländischen Rohstoffpreisen Beiträge, welche laufend der Marktlage angepasst werden.[109]
- *Aussenhandelsbeschränkungen:* Die Ein- und Ausfuhr von Kernobst und dessen Erzeugnissen unterliegen einem restriktiven Bewilligungssystem. Dieses soll verhindern, dass die Obstmarktinterventionen durch den Aussenhandel beeinträchtigt werden. Zu diesem Zweck bewirtschaftet die Alkoholverwaltung die Ausfuhr des gesamten Kernobstes sowie die Einfuhr des Mostobstes.[110] Hingegen obliegt die Regelung der Tafelobsteinfuhr (Dreiphasensystem) nicht der Alkoholverwaltung.[111]
- Förderung der *Verfahrensforschung:* Diese langfristig eingesetzte Massnahme besteht darin, dass die Alkoholverwaltung die Forschung und Entwicklung auf dem Gebiete der brennlosen Kernobstverwertung und Erzeugung von Kernobstprodukten finanziell unterstützt.[112]

106 Vgl. *Kühne*, Viktor, Obstverwertung, S. 5 f. Zur Bedeutung der Herstellung von Obstsaftkonzentrat vgl. *Brülhart*, A., *Eggenberger*, H., „Obstbau, Obstverwertung und Alkoholerzeugung", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu*, Bd. II, Heft 4, Basel 1940, S. 312 f.

107 Vgl. *Stampfli*, Christian, Die Kernobsttresterverwertung in der Schweiz, Eine volkswirtschaftlich-orientierte Studie, Diss. Bern 1951, Bern 1956, S. 11 und 50.

108 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1969/1970, S. 17.

109 Vgl. dazu z. B. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über Massnahmen zur Verwertung der Obst- und Kartoffelernten, die Obstbaumumstellung sowie die Branntweinübernahme und -besteuerung im Geschäftsjahr 1969/1970, (Vervielfältigung), Bern 1969, S. 4.

110 Vgl. BRB betreffend die Überwachung der Ausfuhr von Kernobst und Kernobsterzeugnissen, vom 20. Juni 1952, SR 916.132.21 sowie BRB über die Einfuhr von Mostobst und Obsterzeugnissen, vom 26. März 1957, SR 916.132.12.

111 Vgl. BRB über die Einfuhr von Tafeläpfeln und Tafelbirnen, vom 17. Mai 1957, SR 916.132.11. Vgl. dazu auch *Anderegg*, Ralph, Gerold, a. a. O., S. 135 f.

112 Vgl. Verordnung über die Verwertung der Kernobsternten 1975, vom 10. September 1975, Art. 2, AS *1975* 1595.

Die Förderung des Konsums von Obst und Obsterzeugnissen

Gleich wie die Förderung des Konsums von Kartoffeln soll das hier beschriebene Instrument auf beide Seiten des Alkoholmarktes wirken. [113] Wie aber im Kapitel über die Kartoffeln näher begründet, behandeln wir an dieser Stelle lediglich die angebotsseitigen Aspekte.[114]

- *Die Werbung für Obst und Obstprodukte:* Die Alkoholverwaltung unterstützt die Kollektivwerbung für diese Produkte, welche vom Schweizerischen Obstverband durchgeführt wird, indem sie in der Regel die Hälfte der Kosten übernimmt.[115]
- Die *Sozialaktionen* der Alkoholverwaltung: Die Alkoholverwaltung unterstützt in Zusammenarbeit mit den Kantonen jährlich Aktionen, bei welchen verbilligtes Tafelobst an Wenigerbegüterte und an die Bergbevölkerung vermittelt wird. [116] Ferner organisiert sie in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Instanzen die „Pausenapfelaktion", bei welcher Äpfel in den Schulen abgegeben werden. [117] Diese beiden Aktionen sind nicht vorwiegend als Mengenbeeinflussung am Obstmarkt zu betrachten; bedeutender ist – neben den hier nicht behandelten nachfrageseitigen Aspekten – die Werbewirkung, welche von ihnen ausgeht.[118]

113 Vgl. S. 67 f.

114 Zu den nachfrageseitigen Aspekten vgl. Kapitel 422.

115 Vgl. Verordnung über die Verwertung der Kernobsternte 1975, vom 10. September 1975, Art. 2, AS *1975* 1595. Vgl. dazu auch *Huber,* P., „Information und Werbung in der Obstwirtschaft", in: Die Obstwirtschaft in der Schweiz, Jubiläumsschrift aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des Schweizerischen Obstverbandes, Zug 1961, S. 161–165. Vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Bericht der Eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Massnahmen zur Verwertung der Obst- und Kartoffelernte 1974, Branntweinübernahme und -besteuerung, Umstellung im Obstbau, (Vervielfältigung), Bern 1974, S. 7 und 18 (im folgenden zitiert als: *„Eidg. Alkoholverwaltung,* Fachkommissionsbericht 1974"). Die von der Alkoholverwaltung selber durchgeführten Werbeaktionen werden wir bei den nachfrageseitigen Aspekten behandeln (vgl. Übersicht 13).

116 Vgl. die analoge Massnahme bei den Kartoffeln (S. 69). Vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über 1. Die Aktionen zur Belieferung Minderbemittelter und der Bergbevölkerung mit verbilligten Früchten, 2. Die Informations- und Aufklärungstätigkeit der Alkoholverwaltung, Vervielfältigung, Bern 1968, S. 1–17 (im folgenden zitiert als: *„Eidg. Alkoholverwaltung,* Aktionen").

117 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Fachkommissionsbericht 1974, S. 17. Vgl. auch *Eidg. Alkoholverwaltung,* Aktionen S. 23.

118 Vgl. *Anderegg,* Ralph, Gerold, a. a. O., S. 165. Die Alkoholverwaltung betont aber auch die Mengen- und Preiswirkung der Massnahmen auf dem Obstmarkt. Im Vordergrund steht dabei die Aktion zur Abgabe von verbilligtem Tafelobst (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Aktionen, S. 3 und 6).

413.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Obstverwertung

Bevor wir uns mit der gesundheitspolitischen und fiskalischen Zieleignung des Obstinterventionssystems befassen können, müssen wir kurz auf die drei spezifischen Voraussetzungen eingehen, welche dem Obstangebot zugrunde liegen. Das System ist nämlich nur in Kenntnis dieser Besonderheiten zu verstehen.

Von grosser Bedeutung für den Massnahmeneinsatz ist erstens die starke *Schwankung der Kernobsternten* von Jahr zu Jahr. So bewegte sich die Erntemenge in den Jahren 1941–1974 zwischen den Extremwerten von 204 000 und 1 170 000 Tonnen.[119]

Die folgende *Tabelle 5* gibt Auskunft über verschiedene Variationsmasse der Obsternten in vier Zehnjahresperioden. Bei der Interpretation dieser Zahlen muss sich der Leser bewusst sein, dass der Hauptgrund für das absolute Ausmass sowie die Veränderungen der einzelnen Zahlen im Zeitablauf bei den *Kernobst*ernten liegt.

Tabelle 5: Variationsmasse der Obsternten, berechnet auf der Basis von 1000 Tonnen Ernte, 1941–1974[1]

Variationsmass	Perioden			
	1941–1950	1951–1960	1961–1970	1964–1974
Kleinster Wert	497	204	451	409
Grösster Wert	1 160	1 170	901	901
Durchschnitt	868	707	648	607
Standardabweichung vom Durchschnitt	235	275	139	159
Variationskoeffizient[2]	27 %	39 %	21 %	26 %

1 Kernobst und Steinobst (Kirschen, Zwetschgen, Pflaumen), ohne Produktion in nichtlandwirtschaftlichen Hausgärten.
2 Standardabweichung in Prozent des Durchschnitts.

Quellen:
- *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 12.
- *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1957, S. 14.

Es sind die in der obigen Tabelle zum Ausdruck gebrachten Ernteschwankungen – und besonders die Ausschläge nach oben –, welche angesichts des alkoholpolitischen Zielsystems nach staatlichen Interventionen rufen. Denn einerseits

119 *Quellen: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 12 sowie *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1957, S. 14.

wächst die Produktion und damit die Angebotsmenge von Alkohol mit zunehmender Obsternte, und andererseits würde bei interventionslos hingenommenen Ernteüberschüssen das agrarpolitische Einkommensziel beeinträchtigt. Den hier besonders interessierenden Zusammenhang zwischen *Erntemenge und Produktion von Obstalkohol* bezeichnen wir als die zweite spezifische Voraussetzung des Obstangebotes. Die Resultate der diesbezüglichen statistischen Untersuchungen zeigen wir in *Tabelle 6.* Wie daraus hervorgeht, ergeben die Regressionsanalysen für die Produktion der drei bedeutendsten Obstschnäpse in Abhängigkeit der Erntemengen durchwegs nennenswerte Zusammenhänge.[120]

Tabelle 6: Die Produktion von Obstalkohol der Gewerbe- und Hausbrenner[1] in Abhängigkeit der Obsternten,[2] Regressionsgleichungen, berechnet auf der Basis von Hektoliter reiner Alkohol und 1000 Tonnen Obsternte, 1956–1973

Branntweinart	Statistisches Mass		
	Regressionsgleichung	Regressionskoeffizient[3]	Erklärbarer Variationsanteil[4]
Kernobstbranntwein	$Y = 4796 \cdot 1{,}00321^{xi}$	r = 0,874 (99,9 %)	78 %
Kirsch	$Y = 2309 \cdot 1{,}028^{xi}$	r = 0,7 (99 %)	50 %
Zwetschgen- und Pflaumenwasser	$Y = 284 \cdot 1{,}06415^{xi}$	r = 0,88 (99,9 %)	80 %
Alle drei Branntweinarten	$Y = 12595 \cdot 1{,}002155^{xi}$	r = 0,85 (99,9 %)	74 %

Y = Erwartungswert der Alkoholproduktion aus dem betreffenden Rohstoff in Hektoliter reiner Alkohol.
xi = Erntemenge des betreffenden Rohstoffes in 1000 Tonnen, 1961–1973.

1 Inbegriffen die Produktionsmenge der Gewerbebrennauftraggeber und der Hausbrennauftraggeber.
2 Kernobst und Steinobst (Kirschen, Zwetschgen, Pflaumen), ohne Produktion in nichtlandwirtschaftlichen Hausgärten.
3 In Klammern: Signifikanzwahrscheinlichkeit des Regressionskoeffizienten.
4 Anteil der mit der Variation der Obsternten erklärbaren Variation der Branntweinproduktion.

Quelle:
– *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 12 und 28.

120 Erklärung zur Interpretation der Regressionsgleichungen in der *Tabelle 6:* Für die Position „Alle drei Branntweinarten" ergibt sich nach der Formel $Y = 12595 \cdot 1{,}002155^{xi}$ bei einer Obsternte von z. B. 600 000 Tonnen ein Erwartungswert Y der Obstalkoholproduktion der genannten Produzenten von $12595 \cdot 1{,}002155^{600} = 45800$ Hektoliter reiner Alkohol. Die anderen Gleichungen sind analog zu interpretieren.

Die dritte spezifische Voraussetzung des Obstangebotes liegt in der Tatsache, dass für die Brennereiprodukte aus Obst eine bedeutende Nachfrage besteht. [121] Der Konsument betrachtet diese Schnäpse offenbar in höherem Masse als geeignet, das Bedürfnis nach Alkohol zu befriedigen, als er dies etwa für den schon erwähnten Kartoffelschnaps tut. Schon deshalb besteht für den Produzenten ein Anreiz, seine Obsternte mittels Brennen zu verwerten. Dementsprechend schwierig gestaltet sich besonders der gesundheitspolitisch motivierte Einsatz der Förderung der brennlosen Obstverwertung.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen zur Grundproblematik des Obstangebotes können wir uns mit der gesundheitspolitischen und fiskalischen Zieleignung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Obstverwertung befassen.

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Das Problem der gesundheitspolitischen Zieleignung der Förderung der brennlosen Obstverwertung besteht vorab einmal darin, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob dadurch eine Alkoholangebotseinschränkung erreicht wird oder nicht. Von besonderer gesundheitspolitischer Bedeutung ist aber auch das Problem, ob mittels Förderung der brennlosen Obstverwertung die dezentralen Alkohollager in den landwirtschaftlichen Betrieben abgebaut oder im Grenzfall zum Verschwinden gebracht werden können. Diese stellen nämlich eine gesundheitliche Gefahr für alle jene Wirtschaftssubjekte dar, welche damit in irgend einer Form in Berührung kommen (also namentlich für die landwirtschaftliche Bevölkerung).

Man könnte versucht sein, die Branntweinerzeugung in der Schweiz als massgeblich für die Wirkung der brennlosen Obstverwertung anzusehen und darauf fussend die Entwicklung der Produktionsmenge zu analysieren. Da aber die Produktionsmenge – gleich wie z. B. der Konsum – durch eine Mehrzahl von alkoholpolitischen Massnahmen sowie durch weitere ursächliche Faktoren bestimmt wird, sagt eine derartige Trendanalyse nur wenig darüber aus. Darum kann man auch das Problem nur durch eine theoretische Analyse zu lösen versuchen. Zielkonform sind demnach alle Massnahmen, welche die Obstalkoholproduktion senken und/oder die dezentralen Alkohollager in den Landwirtschaftsbetrieben verringern bzw. einen in der Kausalkette vorgelagerten Faktor in diesem Sinne beeinflussen.

Im folgenden wenden wir uns zunächst der Förderung der *brennlosen Kernobstverwertung* zu. Anschliessend werden wir noch kurz die gesundheitspolitischen Probleme der *brennlosen Kirschenverwertung* erwähnen.

Was zuerst die *brennlose Kernobstverwertung* betrifft, so haben wir in *Tabelle 6* gezeigt, dass die Kernobstbranntweinproduktion eng mit der Kernobsternte korreliert. Deshalb sind jene Massnahmen gesundheitspolitisch zielkonform, welche

121 Vgl. *Bürgin*, P., Die Eidgenössische Alkoholverwaltung und ihre Aufgaben, 3.. Aufl. Bern 1967, S. 11 (im folgenden zitiert als: „*Bürgin*, P., Alkoholverwaltung"). Bürgin bezeichnet dort „gewisse (Obst-) Branntweinarten (als) . . . normale . . . Marktartikel".

die Obsternte verringern. Die Übernahme dieser einfachen theoretischen Erkenntnis für die alkoholpolitische Praxis würde indessen die beiden Tatsachen übersehen, dass die Kernobstbranntweinproduktion im wesentlichen vom qualitativ minderwertigen Ernteertrag im Feldobstbau abhängt und dass dessen Einschränkung aus agrarpolitischen Gründen nicht ohne Alternativen für die Obstproduzenten vorangetrieben werden darf.[122]

Die *Produktionslenkung* beim Kernobst, namentlich die Massnahmen zur Umstellung des Obstbaues, berücksichtigen diese beiden Restriktionen. Die ausgeglichenen Ernteerträge in Intensivkulturen sowie die angestrebte Verminderung der Obstproduktion im Feldobstbau sind gesundheitspolitisch durchaus positiv zu würdigen. Denn die Überschüsse periodisch wiederkehrender Grossernten stellen angesichts der in der *Tabelle 6* gezeigten exponentiellen Abhängigkeit zwischen Obsternten und Kernobstbranntweinproduktion eine ständige potentielle gesundheitspolitische Gefahr dar. Demnach kann die gesundheitspolitisch konsequent durchgeführte Produktionslenkung zweiffelos ein langfristig konformes Mittel zu Drosselung der Alkoholproduktion aus Kernobst sein. Ihre Langfristigkeit ist aber ein schwerwiegender Nachteil. In der Zwischenzeit auftretende, naturbedingte Erntespitzen bringen nämlich gesundheitspolitische Gefahren, welchen die Träger der Alkoholpolitik mit anderen, kurzfristig einsetzbaren Massnahmen begegnen müssen. Es ist auch zu betonen, dass die Produktionslenkung im vorliegenden Falle nicht allein auf das gesundheitspolitische, sondern zu einem wesentlichen Teil auf das agrarpolitische Ziel ausgerichtet ist, und deshalb nur auf die Vermeidung struktureller Überschüsse abzielen kann. Aus agrarpolitischen Gründen ist die Anbauverminderung auf jenes gesundheitspolitisch erwünschte Mass, welches auch bei naturbedingten Grossernten keine Überschüsse mehr bringt, unrealistisch.[123] Strukturelle Überschüsse wie bei den Kartoffeln sind jedoch beim Obst heute praktisch nicht mehr anzutreffen.[124] Da aber noch naturbedingte Überschüsse auftreten, ist

122 „Die Beschränkung der ‚Brennfreiheit' der Obstproduzenten ... liess ... sich praktisch nur verwirklichen, wenn der Bund eine Kompensation bot – eben die staatliche Förderung des Tafelobstbaus." *(Kaufmann,* Otto, K., *Schweizer,* Rolf, Die schweizerische Kernobstwirtschaft, Unterlagen zur Würdigung der schweizerischen Obstpolitik, Veröffentlichung des Seminars für Agrarpolitik und Agrarrecht an der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1957, S. 174, vgl. auch S. 203.)

123 Vgl. *Kaufmann,* Otto, K., *Schweizer,* Rolf, a. a. O., S. 260. Sie führen dort u. a. aus: „Die *jährlichen Ernteschwankungen* bringen von Jahr zu Jahr eine unvermeidliche Spannung zwischen Angebot und Nachfrage mit sich; der optimale Bestand an Tafel- und Mostobstbäumen kann unmöglich so weit unten liegen, dass selbst bei Grossernten keine Überschüsse mehr entstehen."

124 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Stand und Entwicklung des Obstbaues in der Schweiz, Beitrag zu einer obstwirtschaftlichen Standortbestimmung auf Grund von Berichten der Kantone über den Stand und die Entwicklung des Obstbaues in ihren Gebieten, Bern 1973, S. 6 f.

es sinnvoll, dass zur Überbrückung der kurzfristigen Mängel der Produktionslenkung zur *Preispolitik* für Mostobst gegriffen wird. Ein staatliches preisstützendes Eingreifen ist nämlich aus gesundheitspolitischer Sicht notwendig, denn es wäre unerwünscht, wenn als Folge dieser Überschüsse die Brennrohstoff- und damit die Kernobstbranntweinpreise (unter sonst gleichen alkoholpolitischen Umständen) dermassen fallen, dass die Alkoholnachfrage – besonders der landwirtschaftlichen Bevölkerung – kurzfristig angeregt und wegen des Suchtmittelcharakters des Alkohols langfristig erhöht würde. Auch die mit einem Sinken der Obstpreise zweifellos verbundene Abwendung der Produzenten von der technisch relativ anspruchsvollen brennlosen Obstverwertung zur unkomplizierten Brennerei würde dem gesundheitspolitischen Ziel widersprechen. Wie wir aber erstens schon im analogen Abschnitt des Kapitels über die brennlose Kartoffelverwertung erklärt haben, können Mindestpreise, welche über dem jeweiligen Marktpreis liegen, langfristig zu Angebotsüberschüssen führen.[125] Gemäss den Regressionsfunktionen der *Tabelle 6* würde eine solche Entwicklung dem gesundheitspolitischen Ziel zuwiderlaufen.

Zweitens ist an dieser Stelle unseren späteren Ausführungen vorzugreifen und auf die Übernahmepflicht der Alkoholverwaltung für Kernobstbranntwein aufmerksam zu machen. Wie aus unseren Erörterungen in jenem Kapitel hervorgehen wird, ist dieser Massnahme eben die Vermeidung solcher gesundheitspolitisch unerwünschter Preiszusammenbrüche zugedacht.[126] Man muss sich aber bewusst sein, dass sowohl die Übernahmeverpflichtung von Kernobstbranntwein zu garantierten Mindestpreisen als auch der Einsatz von Massnahmen, welche die Nachfrage nach Obst und alkoholfreien Obstprodukten fördern, letztlich eine preisstützende Wirkung haben und damit langfristig den gesundheitspolitisch erwünschten Ernterückgang hemmen.

Offensichtlich sind mit der Förderung der brennlosen Obstverwertung entscheidende gesundheitspolitisch positiv zu würdigende Resultate erreicht worden. Sie beziehen sich zu einem wesentlichen Teil auf die Elimination der dezentralen Alkohollager in landwirtschaftlichen Betrieben. Aber auch die Alkoholangebotsmenge wurde dadurch beeinflusst. Das folgende, von der Alkoholverwaltung stammende Zitat enthält die diesbezüglichen Tatsachen:

„Die Mostereien stellten früher ausser Gärmost ausschliesslich Schnaps her und auch die Überschüsse wurden ausschliesslich über die Brennerei verwertet. Vor 35 Jahren ist das Steuer energisch herumgeworfen worden, indem die Herstellung von Apfelsaft aufgenommen und seither zu einem bedeutenden Betriebszweig unserer Obstverwertungsbetriebe entwickelt worden ist. In der Verwertung der Überschüsse trat an die Stelle der Schnapsbrennerei die Herstellung von Obstsaftkonzentrat, das heute für den Ernteausgleich der Betriebe eine wichtige Rolle spielt. In der Verwertung der Obsttrester, die früher die grösste Schnapsquelle darstellten, ist eine vollständige Umstellung auf die brennlose Verwertung erzielt worden; die Trester werden getrocknet und als Futtermittel verwendet

125 Vgl. S. 73.
126 Vgl. S. 99.

oder zu Pektin verarbeitet. Weitere Obstprodukte wie der Obstessig halfen mit, die brennlose Obstverwertung zu gewährleisten."[127]

Der Vergleich dieses Zitats mit unserer Kritik am Instrument der brennlosen Obstverwertung scheint einen Widerspruch zu zeitigen. Indessen ist klarzustellen, dass wir mit unseren Ausführungen nicht die im Zitat genannten gesundheitspolitisch positiven Leistungen der Förderung der brennlosen Obstverwertung anvisieren. Die gesundheitspolitische Verbesserung der Situation im Vergleich etwa zur Zeit der Schaffung des AlkG, bzw. im Vergleich zum interventionslosen Zustand, ist unbestritten. Unsere Kritik richtet sich auch nicht gegen das Prinzip der brennlosen Obstverwertung. Wir machen damit lediglich auf die gesundheitspolitischen Inkonformitäten und Probleme bei ihrer konkreten Ausgestaltung aufmerksam.

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgegangen sein dürfte, kann man mittels der Förderung der brennlosen Obstverwertung die Kernobstbranntweinproduktion nicht eliminieren. Abgesehen davon, dass die Alkoholpolitik den Pro-Kopf-Konsum von Alkohol nicht auf Null drücken will, dürfte der Grund für diese Tatsache nicht allein bei den festgestellten Mängeln dieses Instrumentes liegen, sondern vor allem in der Bereitschaft des Konsumenten, Obstbranntwein in Mengen und zu Preisen nachzufragen, welche den Produzenten gewinnbringend erscheinen. Es ist auch zu betonen, dass das inländische Kernobstbranntweinangebot in der jüngeren Vergangenheit die zu den behördlich fixierten Preisen nachgefragte Mengen nicht zu decken vermochte: Dem in den Jahren 1960/61 bis 1974/75 durchschnittlich von der Alkoholverwaltung übernommenen Kernobstbranntwein von 18 200 Hektoliter reiner Alkohol stehen Verkäufe von rund 24 760 Hektoliter reiner Alkohol im Jahresdurchschnitt gegenüber, was mit einem durchschnittlichen Import der Alkoholverwaltung von rund 6 560 Hektoliter reiner Alkohol zu erklären ist.[128] Angesichts dieser Tatsachen ist es richtig, wenn die Alkoholpolitik für die Erreichung des gesundheitspolitischen Ziels andere, namentlich nachfrageseitige Massnahmen einsetzt.

Zum Schluss seien noch kurz die gesundheitspolitischen Probleme der brennlosen Verwertung von Spezialitätenrohstoffen erwähnt. Da der *Kirschenmarkt* besonders in der öffentlichen Diskussion steht, wollen wir uns summarisch mit diesem befassen.

Interventionen am Kirschenmarkt werden nur im Falle von sogenannten Marktüberschüssen ergriffen; denn das AlkG enthält für Spezialitätenrohstoffe keine Interventionspflicht der Alkoholverwaltung. Dementsprechend greift diese nur dann in den Kirschenmarkt ein, wenn die zu den erwünschten Preisen absetzbare Menge Tafel- und Konservenkrischen sowie die bei den erwarteten Branntweinpreisen zur Alkoholherstellung verwendete Mengen Kirschen kleiner sind als die Gesamternte.

127 *Eidg. Alkoholverwaltung,* Kritiken, S. 7.

128 Von allfälligen Lagerveränderungen bei der Alkoholverwaltung haben wir abgesehen. *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 38, 40.

Sie tut dies mit der gesundheitspolitisch sicher richtigen Überlegung, dass ein Preiszusammenbruch auf dem Kirschenmarkt unmittelbar zu vermehrter Alkoholproduktion und zu Preissenkungen beim Kirsch führen müsste.[129] Wie die Erfahrung gezeigt hat, ist aber auch jene Situation möglich, dass ohne Preiszusammenbruch auf dem Kirschenmarkt eine unverhältnismässig grosse Menge Kirschen der Schnapsproduktion zugeleitet wird. Dies ist dann der Fall, wenn die Kirschproduzenten zu Beginn der Kirschenernte geringe Vorräte aufweisen und hohe Erwartungen bezüglich der Kirschnachfrage seitens der Konsumenten hegen. Infolge der besonderen Kostenstruktur beim Kirschenangebot führt die vermehrte Brennkrischennachfrage zu einem verminderten Tafelkirschenangebot bei höheren Preisen.[130] Die Träger der Alkoholpolitik rechtfertigen ihre Passivität in solchen Fällen neben dem Hinweis auf die fehlende gesetzliche Grundlage damit, dass der Tafelkirschenanbau nur dank der Möglichkeit des Brennens aufrechterhalten werden könne.[131] Im weiteren verweisen sie auf die Möglichkeiten der Alkoholnachfragebeeinflussung und die relative Bedeutungslosigkeit der produzierten Kirschmenge.[132] Da in einem solchen Fall die vermehrte Brennkirschennachfrage und das damit verminderte Tafelkirschenangebot auf eine Nachfragesteigerung beim Kirsch zurückzuführen sind, handeln die Träger der Alkoholpolitik gesundheitspolitisch richtig, wenn sie nicht beim Kirschenangebot, sondern bei der Kirschnachfrage intervenieren. Wie sich diese Massnahmen dann auf das Tafelkirschenangebot auswirken werden, müsste aus alkoholpolitischer Sicht irrelevant sein. Wenn man den damit verbundenen Rückgang beim Tafelkirschenangebot aus anderen als alkoholpolitischen Gründen nicht in Kauf nehmen will, so ist es Sache eines anderen Sektors der Wirtschaftspolitik, für den erwünschten Tafelkirschenanbau zu sorgen.[133] Wir wollen uns nicht eingehender mit der brennlosen Spezialitätenrohstoffverwertung befassen, denn es handelt sich dabei um ein alkoholpolitisches Detailproblem.

129 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Abteilung Obst, Einige Überlegungen zur Kirschenverwertung 1973, (Vervielfältigung), Bern 1973, S. 8 (im folgenden zitiert als: *Eidg. Alkoholverwaltung,* Kirschenernte 1973").

130 Dies kann zu massiven Protesten seitens der Konsumentenorganisationen führen (vgl. *Neue Zürcher Zeitung,* Nr. 311 vom 9. Juli 1973 („Tafelkirschen für Frischproduktemarkt, Offener Brief des Konsumentinnenforums an die Alkoholverwaltung").

131 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Kirschenernte 1973, S. 7. Vgl. auch *National Zeitung* (Basel), Nr. 221 vom 18. Juli 1973 („Alkoholische Verwaltungsweisheit", Beitrag von Peter *Paneth*).

132 Im Durchschnitt der Jahre 1956/57 bis 1973/74 betrug der Anteil Kirsch an der Gesamterzeugung von Kernobst- und Spezialitätenbranntwein 16,8 Prozent *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 28).

133 Sinkende Brennkrischenpreise als Folge der Nachfragebeeinflussung beim Kirsch bewirken nach Ansicht der Fachleute kein Mehrangebot bei den Tafelkirschen, sondern eher eine Angebotseinschränkung (vgl. *Koller,* J., *Senti,* R., „Kirschen statt Kirsch", in: Coop, Fachblatt für Unternehmungsführung (Basel), Nr. 6, 7. Jg. (1974), S. 8, vgl. auch S. 9).

Die fiskalische Zieleignung

Gemäss unseren Ausführungen zum alkoholpolitischen Zielsystem liegt das fiskalische Problem des Obstinterventionssystems in der Frage nach den minimalen Aufwendungen der Alkoholverwaltung unter primärer Berücksichtigung gesundheitspolitischer und tertiärer agrarpolitischer Ziele.[134]

Bei der Beurteilung der fiskalischen Zieleignung der Massnahmen zur Förderung der brennlosen Obstverwertung gehen wir von der Tatsache aus, dass die diesbezüglichen Aufwendungen der Alkoholverwaltung mit den Obsternten zusammenhängen. Leider lässt sich unsere Aussage nicht wie im analogen Fall der Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung mit einer einfachen Regressionsrechnung untermauern, führt doch diese nur zu einem sehr geringen Regressionskoeffizienten.[135] Trotzdem dürfen wir an unserer obigen Aussage festhalten, wonach zwischen dem Umfang der Obsternten und den Aufwendungen der Alkoholverwaltung für die Obstverwertung ein enger positiver Zusammenhang besteht. Zur Begründung des geringen Regressionskoeffizienten sind die folgenden Tatsachen aufzuführen:

- Die stark ins Gewicht fallenden Verwertungskosten für Obstsaftkonzentrat schlagen sich buchhalterisch nicht nur im Erntejahr bzw. dem entsprechenden Geschäftsjahr der Alkoholverwaltung nieder. Der Entstehungsgrund dieser Kosten liegt aber eindeutig in der zu grossen Ernte.[136]
- Der Variation der brennlos verwerteten Obstmenge und damit der diesbezüglichen Kosten ist von der Kapazität der Verarbeitungsbetriebe her eine Grenze gesetzt. Aus diesem Grund muss nämlich die Alkoholverwaltung bei grossen Ernten die Brennerei zur Verwertung der Obstüberschüsse heranziehen, was buchhalterisch zur Folge hat, dass die dadurch anfallenden Kosten nicht der Förderung der brennlosen Obstverwertung angelastet werden.
- Die Aufwendungen für die brennlose Obstverwertung enthalten einen relativ hohen Anteil an Ausgaben, welcher wohl vom langfristig erwarteten Niveau der Obsternten, nicht aber von den kurzfristigen Schwankungen abhängig ist.[137]

134 Das fiskalische Problem der Förderung der brennlosen Obstverwertung ist also grundsätzlich gleicher Art gelagert wie dasjenige der Förderung der brennlosen Kartoffelverwertung (vgl. Kapitel 412.2).

135 Die Regressionsanalyse der Wertepaare xi/yi mit xi = Kernobsternten der Jahre 1967–1974 und yi = Aufwendungen der Alkoholverwaltung für die Förderung der brennlosen Obstverwertung der Jahre 1967/68–1974/75 ergibt einen Regressionskoeffizienten von r = 0,48; er ist nur mit einer geringen Wahrscheinlichkeit signifikant (*Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 12, 20).

136 Vgl. dazu *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1969/1970, S. 17.

137 Die Aufwendungen für die Werbung und Aufklärung betreffend Obst und Obstprodukte machte im Durchschnitt der Jahre 1967/68 bis 1974/75 16,2 Prozent der Aufwendungen für die Obstverwertung (ohne Umstellung im Obstbau) aus; Extremwerte in den Jahren 1972/73 (52,4 Prozent) und 1969/70 (6,5 Prozent) *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Dienst für Volksgesundheit und Statistik).

Aus den vorstehenden Überlegungen darf man schliessen, dass jene Massnahmen fiskalisch zielkonform sind, welche eine Einschränkung der Obsternten bzw. der Produktion von qualitativ minderwertigem Obst zur Folge haben. Auf dieses Problem sind wir schon bei der gesundheitspolitischen Zieleignung der Förderung der brennlosen Obstverwertung eingegangen. Deshalb brauchen wir an dieser Stelle nicht darauf zurückzukommen. Wie wir jedoch dort gezeigt haben, enthält das Obstinterventionssystem eine Reihe von Massnahmen, welche unter Umständen nicht in der fiskalisch zielkonformen Richtung wirken. Dies betrifft namentlich jenen Teil der Produktionslenkung, welcher nicht gesundheitspolitischen, sondern agrarpolitischen Gesichtspunkten folgt. Weil sie den langfristigen Ernterückgang hemmen, muss aber auch der Mostobstpreispolitik sowie der Förderung der Nachfrage nach Obst und Obstprodukten eine gewisse fiskalische Inkonformität zugeschrieben werden. Dabei ist es unter den gegebenen Umständen selbstverständlich fiskalisch sinnvoller, möglichst die vergleichsweise kostengünstige Nachfrageförderung einzusetzen oder sogar das Mostobst zu exportieren, statt schon bei relativ geringen Obsternten Garantieleistungen für den Export von Obstsaftkonzentrat zu übernehmen.[138]

Man müsste letztlich noch die Frage aufwerfen, wie weit es fiskalisch sinnvoll ist, die anfallenden Obsternten möglichst brennlos zu verwerten. Als Alternative zu dieser Verwertungsart wäre zu prüfen, ob sich aus der Obstalkoholherstellung derartige fiskalische Vorteile ergeben, dass die allfälligen damit verbundenen gesundheitspolitischen Nachteile in Kauf genommen werden können. [139] Die Analyse dieses Problems setzt aber die Kenntnis der Massnahme „Alkoholübernahmepflicht der Alkoholverwaltung" voraus, welche wir jedoch erst im übernächsten Kapitel behandeln werden.[140]

138 Der Steigerung des Frischkonsums von Früchten dürfte aber beim bestehenden hohen Konsumniveau relativ enge Grenzen gesetzt sein (vgl. *Anderegg*, Ralph, Gerold, a. a. O., S. 177). Das gleiche dürfte für die Obstprodukte zutreffen.

139 Der auch gesundheitspolitisch vertretbaren weiteren Alternative, der Vernichtung von Obst, stehen sicher ausserwirtschaftliche Bedenken entgegen. Sie wird daher nicht in Betracht gezogen. Jedenfalls lassen sich in der Literatur keine Hinweise finden.

140 Vgl. dazu Kapitel 415.1.

414 Das Verbot des Brennens gewisser potentieller Rohstoffe [141]

414.1 Darstellung des Brennverbots gewisser potentieller Rohstoffe

AlkG Art. 4 und 14 nennen jene Rohstoffe, welche für die Alkoholherstellung in der Schweiz zugelassen sind, d. h. für welche die Alkoholverwaltung Brennkonzessionen und Brennermächtigungen erteilt. [142] Dazu gehören neben den schon mehrmals erwähnten Hackfrucht-, Kernobst- und Spezialitätenrohstoffen namentlich die Rückstände der Presshefe- und Zuckerfabrikation sowie die Alkoholherstellung aus Sulfitablauge oder auf petrochemischem Weg. In dieser Aufzählung fehlen besonders der auf dem Weltbranntweinmarkt bedeutende Rohstoff Getreide (für Whisky, Korn, Wodka usw.) sowie Zucker. Wie wir ebenfalls schon gesagt haben, sind gemäss BV Art. 32bis und AlkG Art. 3 Abs. 1 alle jene Rohstoffe dem alleinigen Herstelllungs- und Reinigungsrecht der Eidgenossenschaft unterstellt, für welche keine Delegation dieser Rechte besteht. Da die Eidgenossenschaft das Recht nicht ausübt, verbietet sie faktisch die Herstellung von Branntwein aus den zuletzt erwähnten und weiteren potentiellen Rohstoffen. [143] Im folgenden sprechen wir von einem Brennverbot, sind uns aber bewusst, dass es rechtlich nicht als Verbot formuliert ist.

414.2 Die Zieleignung des Brennverbots gewisser potentieller Rohstoffe

Das *gesundheitspolitische Problem* dieser Massnahme liegt in der Frage, ob damit eine Einschränkung der inländischen Alkoholangebotsmenge verbunden ist, bzw. ob ohne die Massnahme eine höhere inländische Alkoholangebotsmenge zu erwarten wäre.

– Da *Getreide* in der Schweiz in einem alkoholhistorisch relevanten Zeitraum nie im Überschuss anfiel und stets für die Landesversorgung mit Brot benötigt

141 Das vorliegende Kapitel behandelt eine Massnahme, welche sachlich zur brennlosen Rohstoffverwertung, besonders zur Kartoffelverwertung, gehört. Um die Übersichtlichkeit über die einzelnen Massnahmen zu erleichtern, welche zum Thema der Alkoholangebotsbeeinflussung gehören, haben wir das Brennverbot gewisser potentieller Rohstoffe klassifikatorisch von der Förderung der brennlosen Kartoffel- und Obstverwertung getrennt.

142 Zur Konzessionierung und zur Erteilung von Brennermächtigungen vgl. auch die Kapitel über die Monopolisierung des Alkoholangebotes sowie die Hausbrennerei.

143 Das Brennverbot für Zucker bzw. das Verbot der Aufzuckerung von Maischen ist ausserdem in der Lebensmittelgesetzgebung verankert (vgl. Lebensmittelverordnung, Art. 394, SR 817.02, auch Art. 393, welcher die einzelnen Branntweinarten definiert, enthält implizit ein Aufzuckerungsverbot).

wurde, ergab sich kein agrarpolitisches Problem der Überschussverwertung.[144] Damit fehlte der Brennerei auch der billige Rohstoff, und sie spielte dementsprechend nie eine Rolle. Es ist demnach anzunehmen, dass ohne inländische Überschusslage allfällige Brennereien, welche Getreiderohstoffe verarbeiten würden, gegenüber jenen im Ausland bei rechtlich unveränderten Branntweinimportmöglichkeiten nicht konkurrenzfähig wären.[145]

– Das Brennverbot für *Zucker* wird zuweilen übertreten, indem den Rohstoffen Zucker beigegeben wird, um die Alkoholausbeute zu erhöhen bzw. den Gärungsprozess in Schwung zu bringen.[146] Es ist darum sehr wahrscheinlich, dass bei einer allfälligen Aufhebung des Aufzuckerungsverbotes unter sonst gleichen Umständen die im Inland erzeugte Menge Alkohol zunehmen würde. Ein Verzicht auf dieses Verbot würde zudem – neben den unerwünschten lebensmittelhygienischen Wirkungen – die brennlose Obstverwertung durchkreuzen, weshalb das Verbot zielkonform ist.

Das *fiskalische Problem* des Brennverbots gewisser potentieller Rohstoffe könnte man in der Frage finden, welcher Fiskalausfall mit dem Einsatz dieses Instruments infolge Steuermindererträge verbunden ist, bzw. welche Mehrerträge durch die Aufhebung des Brennverbots zu erwarten wären. Wir verzichten aber auf die Erörterung dieses Problems, da ja eine Aufhebung des Brennverbots praktisch nicht in Frage

144 Der Selbstversorgungsgrad (Inlandproduktion in Prozent des Inlandverbrauches), wie er vom Schweizerischen Bauernsekretariat für die Jahre 1896 bis 1971/72 angegeben wird, liegt für Getreide bei 18–68 Prozent, für 1971/72 beträgt er 57 Prozent *(Quellen: Schweizerisches Bauernsekretariat,* Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung 1966, Brugg 1966, S. 110 (im folgenden zitiert als: *..Bauernsekretariat,* Erhebungen 1966" oder analog für Statistische Erhebungen anderer Jahre) sowie *Bauernsekretariat,* Erhebungen 1973, S. 110).

145 Im weiteren wäre abzuklären, ob ohne das Brennverbot die Branntweinherstellung aus *importiertem* Getreide gegenüber entsprechendem importiertem Alkohol bestehen könnte. Wir wollen jedoch auf diese Frage angesichts ihrer praktischen Bedeutungslosigkeit nicht eingehen und nur feststellen, dass dabei die Transportkosten für Getreide und Alkohol sowie die Kreuzpreiselastizitäten der Nachfrage nach den verschiedenen Branntweinarten eine entscheidende Rolle spielen. Unter der Kreuzpreiselastizität verstehen wir die relative Variation der Nachfragemenge eines Gutes in Abhängigkeit der relativen Variation des Preises eines anderen Gutes. Man darf annehmen, dass die inländische Getreidebranntweinherstellung aus einheimischem und aus importiertem Getreide nicht konkurrenzfähig wäre, denn sonst hätten sich in der schweizerischen Demokratie Stimmen erhoben und eine Aufhebung des Verbotes verlangt.

146 Die Träger der Alkoholpolitik geben die Zahl dieser Fälle für 1971/72 mit 13 an (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1971/1972, S. 39). Für 1972/73 wird die Zahl 39 und für 1973/74 20 genannt. Dabei sind aber die Fälle des Kartoffelbrennens inbegriffen (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1972/1973, S. 29 und *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1973/1974, S. 29). Bei den hier genannten Zahlen handelt es sich jedoch nur um die erkannten und bestraften Fälle.

kommt. Es sei nur darauf hingewiesen, dass die Massnahme die Konzentration der Alkoholherstellung fördert und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Steuerdurchsetzbarkeit leistet.[147]

415 Die Alkoholübernahmepflicht der Alkoholverwaltung

Die in dem vorliegenden Kapitel zu behandelnde Massnahme stellt im wesentlichen eine Konkretisierung jener Angebotsform dar, welche wir im Kapitel über die Monopolisierung des Alkoholangebotes dargestellt haben.[148] Es ist aber zu betonen, dass hier nur auf die Beschaffung von Alkohol durch die Alkoholverwaltung eingegangen werden soll.[149]

415.1 Darstellung der Alkoholübernahmepflicht der Alkoholverwaltung

Wie wir schon bei der Bestimmung der Angebotsform für die einzelnen Alkoholarten gezeigt haben, sind verschiedene Bewirtschaftungssysteme zu unterscheiden.[150] Es ist deshalb sinnvoll, die Darstellung der Alkoholübernahmepflicht entsprechend zu gliedern.

Branntwein

– Die Alkoholverwaltung ist laut BV Art. 32bis Abs. 6 und AlkG Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b sowie Art. 11 verpflichtet, den in der Schweiz hergestellten *Kernobstbranntwein* zu angemessenen Preisen zu übernehmen.[151] Die Übernahmemodalitäten und namentlich die Preise werden durch den Bundesrat auf dem Verordnungswege festgelegt, wobei die schon erwähnte Fachkommission begrüsst wird.[152] Bei der Bestimmung der Übernahmepreise sind die Träger der Alkoholpolitik gemäss AlkG Art. 11 an verschiedene, gleichzeitig zu beachtende Kriterien gebunden.[153]

147 Vgl. unsere diesbezüglichen Ausführungen am Schluss des Kapitels 416.2 sowie in Übersicht 9.

148 Vgl. Kapitel 411.

149 Das Verkaufsproblem wurde in allgemeiner Form bei der Monopolisierung des Angebots behandelt. Es wird wieder im Kapitel über die Alkoholsteuern aufgegriffen werden.

150 Vgl. Kapitel 411.

151 BV Art. 32bis Abs. 6 lautet: „Mit Ausnahme des steuerfreien Eigenbedarfs und der Spezialitäten ist der im Inlande hergestellte Branntwein dem Bunde abzuliefern, der ihn zu angemessenen Preisen übernimmt."

152 Vgl. Kapitel 3, Fussnote 80.

153 Die relevanten Bestimmungen des AlkG lauten wie folgt:
AlkG Art. 11 Abs. 2, SR 680:
„Für gebrannte Wasser, die durch das Verarbeiten von inländischen Kartoffeln, von inländischem Kernobst, seinen Abfällen und Rückständen oder von Rückständen der Press-

Die Grundsätze der Preisfestsetzung fassen die Träger der Alkoholpolitik in ihrer Botschaft zur Revision des AlkG von 1949 mit einem Zitat von *Laur* folgendermassen zusammen:

„Angemessen ist der Preis, der genügt, um die Abfallverwertung zu sichern oder bei dem die Trester rationell verwertet werden können, aber ohne dass Obst mit Vorteil gebrannt wird." [154]

Grundsätzlich sind alle Kernobstbrennereien verpflichtet (mit Ausnahme der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber für den steuerfreien Eigenbedarf [155]), den hergestellten Kernobstbranntwein der Alkoholverwaltung abzuliefern. Diese „kann (aber) den Kernobstbrennereien, die die erforderliche Sicherheit für die Befolgung der Vorschriften bieten, die Bewilligung erteilen, den ablieferungspflichtigen Branntwein selbst zu verkaufen. In diesem Falle ist der Alkoholverwaltung eine Abgabe zu entrichten im Betrage des Unterschiedes zwischen ihrem Übernahmepreis und ihrem Verkaufspreis für Kernobstbranntwein." [156] Man spricht dann vom „Selbstverkauf" bzw. von der „Selbstverkaufsabgabe". [157] Anlässlich der Behandlung der Angebotsmonopolisierung haben wir dem Selbstverkauf insofern Rechnung getragen, als wir die Form des Kernobstbranntweinangebotes unter anderem deswegen als Monopoloid bezeichnet haben.[158]

– Für *Spezialitätenbranntwein* besteht keine Übernahme- bzw. Ablieferungspflicht.[159]

hefe- und Rübenzuckerfabrikation aus inländischen Rohstoffen gewonnen werden, sind die Übernahmepreise so festzusetzen, dass sie dem Produzenten für seine Rohstoffe eine angemessene Vergütung unter dem Gesichtspunkt der Überschuss- und Abfallverwertung gewähren und dem Brenner bei wirtschaftlicher Brennereianlage und Betriebsführung einen angemessenen Brennlohn sichern und ihm die Verzinsung und Abschreibung seines Anlagekapitals ermöglichen."

AlkG Art. 11 Abs. 4, SR 680:

„Die Übernahmepreise für gebrannte Wasser gemäss Absatz 2 und die Mindestpreise für die Rohstoffe gemäss Absatz 3 sind unter Berücksichtigung der Interessen des Qualitätsobstbaues und eines leistungsfähigen Kartoffelbaues so festzusetzen, dass sie der Landesversorgung keinen Eintrag tun. Sie dürfen ferner die brennlose Verwertung des Obstes, der daraus gewonnenen Erzeugnisse sowie der Rückstände und Abfälle nicht beeinträchtigen und keine Ausdehnung des Mostobstbaues bewirken."

154 BBl I 1949 705.

155 Zur Definition des steuerfreien Eigenbedarfs vgl. S. 109 f.

156 AlkG Art. 10 Abs. 2, 1. und 2. Satz, SR 680.

157 So z. B. im BRB über die Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975, SR 681.42.

158 Vgl. Übersicht 5.

159 Vgl. BV Art. 32bis Abs. 6, SR 101, und AlkG Art. 4 Abs. 3 Bst. a und Art. 12 Abs. 2, SR 680. Vgl. auch unsere Ausführungen zur Angebotsform, besonders Fussnote 15.

– Für die *Hackfruchtbrennereien* ist die Übernahme- bzw. Ablieferungspflicht im AlkG vorgesehen.[160] Die Bestimmung ist aber mit dem Verschwinden dieser Brennereien bedeutungslos geworden.

Sprit

Sprit wird in der Schweiz einzig von der Cellulose Attisholz AG hergestellt, welche ihre gesamte Produktionsmenge abzuliefern hat.[161] Die Alkoholverwaltung ist dementsprechend verpflichtet, den betreffenden Sprit zu übernehmen, doch kann sie die Produktionsmenge mittels eines von ihr festzulegenden Kontingents innerhalb der Kapazität des Herstellers bestimmen.[162] Angesichts der engen Verbindung von Alkoholhersteller und Alkoholverwaltung kann man die beiden Wirtschaftssubjekte als wirtschaftliche Einheit betrachten. Wir haben diesem Umstand schon bei der Behandlung der Spritangebotsform Rechnung getragen und diese als Monopol bezeichnet. Da die gesundheitspolitischen und fiskalischen Aspekte dort hinreichend dargestellt worden sind, brauchen wir hier nicht mehr darauf zurückzukommen.[163]

Einziges erwähnenswertes neues Problem ist die Frage des Übernahmepreises. Da dessen Höhe aber für die Produktionsmenge nicht das Hauptkriterium ist, sind erstens seine gesundheitspolitischen Konsequenzen zu vernachlässigen und zweitens die fiskalischen Wirkungen wegen der relativ engen Kapazitätsgrenzen des Herstellers und der Produktionskontingentierung zweifellos unbedeutend. Wir müssen auf die Konsequenzen der Höhe des Übernahmepreises nicht eintreten, weil es dem Sprithersteller nicht möglich ist, einen allenfalls über dem theoretischen Marktpreis liegenden Übernahmepreis zu seinen Gunsten (durch Mehrproduktion) auszunützen. Selbstverständlich treten aber dann negative fiskalische Konsequenzen auf, wenn die Übernahmepreise für inländischen Sprit, d. h. die Einstandskosten des Monopolisten Alkoholverwaltung, höher sind als die entsprechenden Kosten für ausländische Ware, wie dies in der jüngeren Vergangenheit mit Ausnahme des

160 Hackfruchtbrennereien verarbeiten Kartoffeln und Zuckerrüben bzw. die Abfälle aus diesen Rohstoffen. Betreffend die Ablieferung an die Alkoholverwaltung sieht das AlkG für diese Brennereien keine Ausnahme vor. Es gilt demnach AlkG Art. 4 Abs. 2 Bst. a, SR 680. – Letztmals wurde im Jahre 1960/61 Melassealkohol von der Zuckerfabrik Aarberg übernommen (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1960/1961, BBl II 1961 892).

161 Vgl. *Bovet*, Charles-André, „Alkoholbewirtschaftung in der Schweiz", in: Schweizerische Zeitschrift für Obst und Weinbau einschliesslich aller Gebiete der Verwertung und Kellerwirtschaft (Wädenswil), 107. Jg. (1971), S. 557.

162 Vgl. *Reichmuth*, Alfred, a. a. O., S. 95 f. Vgl. AlkG Art. 9, SR 680 und VV AlkG Art. 20 Abs. 3, SR 680.11.

163 Die im Spritverkaufspreis enthaltene Steuer werden wir noch darstellen (vgl. Tabelle 10).

Jahres 1974/75 offenbar der Fall war.[164] Da aber die Aufrechterhaltung einer inländischen Spritfabrikation aus vorsorgepolitischen Gründen erwünscht ist, sind diese Konsequenzen nicht der in dieser Arbeit eng definierten Alkoholpolitik anzulasten.[165]

415.2 Die Zieleignung der Kernobstbranntweinübernahmepflicht der Alkoholverwaltung

Aus den bei der Darstellung der Massnahme erwähnten Gründen behandeln wir in diesem Kapitel nur die gesundheitspolitischen und fiskalischen Aspekte der *Kernobstbranntwein*übernahmepflicht der Alkoholverwaltung. Bevor wir aber auf deren Zieleignung eintreten können, müssen wir auf drei kausal zusammenhängende Erscheinungen hinweisen, welche mit der Übernahme und Ablieferung von Kernobstbranntwein verbunden sind:

– Erstens hängt die von der Alkoholverwaltung zu übernehmende Menge positiv eng mit der hergestellten Menge Kernobstbranntwein zusammen.[166]

164 Die durchschnittlichen Beschaffungskosten für in- und ausländischen Sprit werden wie folgt angegeben (Übernahmekosten, Transportkosten, Behältermietkosten und Zölle):

Jahr	Beschaffungskosten für Sprit Franken je Liter reiner Alkohol	
	inländischer	ausländischer
1967/68	73.39	53.28
1968/69	70.55	54.23
1969/70	73.47	52.81
1970/71	74.40	54.65
1971/72	79.68	50.02
1972/73	79.54	49.36
1973/74	87.77	60.47
1974/75	97.38	109.83

Quellen:
Eidg. Alkoholverwaltung, Geschäftsbericht 1967/1968, BBl II 1968 536; 1968/1969, BBl II 1969 1135; 1969/1970, S. 32; 1970/1971, S. 34; 1971/1972, S. 19; 1972/1973, S. 14; 1973/1974, S. 15; 1974/1975, S. 15.

165 Vgl. S. 47.

166 Die diesbezügliche Regressionsgleichung lautet: Y =-11043 + 0,874xi, wobei Y = Erwartungswert für die Übernahmemengen in Hektoliter reiner Alkohol und xi = Kernobstbranntweinproduktion in Hektoliter reiner Alkohol, 1956/57–1973/74. Der Regressionskoeffizient ist sehr gross und beträgt 0,99; seine Signifikanzwahrscheinlichkeit ist 99,9 Prozent und 98,9 Prozent der Variation der Übernahmemengen lassen sich mit der Variation der Kernobstbranntweinproduktion erklären *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 28, 40).

– Da – wie in *Tabelle 6* dargelegt – die hergestellte Menge von der Kernobsternte abhängt, kann man statistisch ebenfalls einen Zusammenhang zwischen der zu übernehmenden Menge Kernobstbranntwein und dem Umfang der Kernobsternte zeigen.[167]
– Aus diesen beiden Gründen ist es einleuchtend, dass die Übernahmemengen, entsprechend den Kernobsternten, stark um ihren Durchschnitt streuen.[168]

Die gesundheitspolitische Zieleignung der Kernobstbranntweinübernahmepflicht der Alkoholverwaltung

Da sich das Gesamtangebot an Kernobstbranntwein in dasjenige des Monopoloidisten Alkoholverwaltung und in jenes der anderen Anbieter aufteilt, unterscheiden wir die folgenden beiden gesundheitspolitischen Fragestellungen der hier zu diskutierenden Massnahme.

Übersicht 7: Die gesundheitspolitischen Fragestellungen der Kernobstbranntweinübernahmepflicht der Alkoholverwaltung

(a)	(b)
Welche Wirkungen auf die Gesamtangebotsmenge sind als Folge der Massnahme beim *Angebot des Monopoloidisten* zu erwarten?	Welche Wirkungen auf die Gesamtangebotsmenge sind als Folge der Massnahme beim *Angebot der Konkurrenten* zu erwarten?

Wir wenden uns zuerst der *Fragestellung (a)* zu: Es ist davon auszugehen, dass die Alkoholverwaltung für den Verkauf eine bestimmte Menge Kernobstbranntwein zur Verfügung haben muss. Diese Menge (=abgeleitete Nachfragemenge der Grossisten bzw. ursprüngliche Nachfragemenge der Konsumenten) müssen wir für das hier zu behandelnde Problem als extern bestimmt annehmen, denn die Alkoholverwaltung ändert nach Möglichkeit ihre Angebotsfunktion bei inländischen Mangellagen nicht, sondern verkauft ab Lager bzw. importiert Kernobstbranntwein

167 Die diesbezügliche Regressionsgleichung lautet: $Y = 411{,}4\ 1{,}0058^{xi}$, wobei Y = Erwartungswert für die Übernahmemengen in Hektoliter reiner Alkohol und xi = Kernobsternten in 1 000 Tonnen, 1956–1974. Der Regressionskoeffizient beträgt 0,8; seine Signifikanzwahrscheinlichkeit ist 99,9 Prozent und 65 Prozent der Variation der Übernahmemengen lassen sich mit der Variation der Kernobsternten erklären *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 12, 40).

168 Die Standardabweichung der Übernahmemengen um ihren Durchschnitt von 18 200 Hektoliter reiner Alkohol beträgt für die Jahre 1960/61 bis 1974/75 16 374 und der relative Variationskoeffizient (Standardabweichung in Prozent des Mittelwertes) ist 90 Prozent *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 40).

zur Befriedigung der bei den gegebenen Preisen bestehenden Nachfrage oder kontingentiert die Abgabemengen.[169] Wenn man diese Annahme trifft, so sind die drei in der folgenden Übersicht dargestellten fundamentalen alkoholpolitischen Fälle zu unterscheiden.

Übersicht 8: Die alkoholpolitisch fundamentalen Fälle der Kernobstbranntweinübernahme durch die Alkoholverwaltung[1]

(1)	(2)	(3)
Der zu übernehmende Kernobstbranntwein *entspricht* gerade der Nachfragemenge	Der zu übernehmende Kernobstbranntwein *deckt* die Nachfragemenge *nicht*	Der zu übernehmende Kernobstbranntwein *überdeckt* die Nachfragemenge

1 Bei als extern bestimmt angenommener Nachfragemenge.

Wie ist die Wirkung der Übernahmepflicht auf die Angebotsmenge der Alkoholverwaltung in diesen drei Fällen zu beurteilen?

- Keine Veränderung der Menge des Monopoloidisten tritt in den *Fällen (1) und (2)* auf. Für den Fall (2) ist dies aber nicht unbedingt sofort ersichtlich, weshalb wir kurz darauf eintreten müssen. Es ist bei dessen Beurteilung erstens zu bedenken, dass die Alkoholverwaltung – wie erwähnt – zur Deckung ihres Bedarfes Kernobstbranntwein importieren oder von ihren Lagern nehmen kann. In diesem Falle ist die Wirkungslosigkeit der Übernahmepflicht unmittelbar einzusehen. Zweitens kann aber auch die Situation eintreten, dass entweder der Lagerbestand dazu nicht ausreicht und Importe, besonders bei weltweiten Mangellagen, nicht oder nur zu stark steigenden Preisen erfolgen können. In diesem Falle könnte sich die Alkoholverwaltung veranlasst sehen, ihre Angebotsmenge einzuschränken.[170] Trotzdem ist aber gegenüber dem theoretischen Zustand ohne die Alkoholübernahmepflicht keine Angebotsverminderung festzustellen, weil der Grund für die Reaktion der Alkoholverwaltung nicht in der alkoholpolitischen Massnahme, sondern in der Mangellage liegt. Diese würde – unter sonst gleichen Umständen – auch ohne die Übernahmepflicht zu verminderten Angebotsmengen am freien Markt führen.
- Im *Fall (3)*, d. h. wenn die abgelieferte Menge die Nachfrage nach Kernobstbranntwein innerhalb einer Periode übersteigt, kann eine Angebotsverminderung eintreten, welche tatsächlich auf die Übernahmepflicht von Kernobstbranntwein

169 Zur Kontingentierung des Kernobstbranntweinverkaufs vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1972/1973, S. 16.

170 Dazu böten sich verschiedene Möglichkeiten an. Erwähnt seien nur die Erhöhung des Verkaufspreises und die Abgabekontingentierung (vgl. dazu *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1972/1973, S. 16).

zurückzuführen ist. Unter der Voraussetzung, dass in solchen Fällen keine Senkung des Verkaufspreises vorgenommen wird, vermindert sich die Angebotsmenge sicher einmal dann, wenn der übernommene Kernobstbranntwein oder ein Teil davon rektifiziert, d. h. auf ungeniessbaren Sprit umgebrannt wird. [171] Aus fiskalischen Gründen ist diese gesundheitspolitisch zielkonforme Art der Angebotsreduktion aber nur als Notlösung zu betrachten. [172] Sie findet dementsprechend allein bei überaus grossen Ablieferungen bzw. bei Rekordernten Anwendung. [173] Im weiteren wird mit der Übernahme kurzfristig eine Angebotsreduktion herbeigeführt, indem die Alkoholverwaltung bei grossen Obsternten den die Nachfragemenge übersteigenden Teil des Branntweines einlagert und erst dann wieder anbietet, wenn die Ablieferungen unter die Nachfrage gesunken sind. Die Alkoholverwaltung übt mit ihren Lagern also eine Mengen- und Preisausgleichsfunktion aus. Diese ist zielkonform im gesundheitspolitischen Sinne, weil kurzfristige Preissenkungen die Nachfrage nach Alkohol anregen und wegen des Suchtmittelcharakters des Alkohols langfristig steigern könnten. – Soweit unsere Ausführungen zur Fragestellung (a).

Wir kommen nur zur erwähnten *Fragestellung (b):* Als relevante gesundheitspolitische Aspekte sind hier die *Übernahmepreispolitik* sowie die *Lagerhaltung* durch Hersteller von Kernobstbranntwein zu betrachten.

– Je nachdem ob der Interventionspreis über dem Marktpreis liegt oder nicht, kann die *Preis- und Absatzgarantie* die gesundheitspolitisch unerwünschte Wirkung haben, dass die Hersteller mehr Branntwein produzieren, als sie es ohne die Übernahmepflicht der Alkoholverwaltung täten. [174] Da der Übernahmepreis nicht allein nach gesundheitspolitischen, sondern auch nach anderen Gesichtspunkten festgelegt wird, besteht diese Gefahr tatsächlich. Wir können uns aus gesundheitspolitischer Sicht mit diesen theoretischen Hinweisen begnügen, ohne zu überprüfen, ob und wie weit dies in der alkoholpolitisch relevanten Vergangenheit der Fall war. Man darf dies tun, weil die inländische, an die Alkoholverwaltung abgelieferte Menge Kernobstbranntwein den Bedarf langfristig ohne-

171 Eine Senkung des Verkaufspreises für Kernobstbranntwein haben die Träger der Alkoholpolitik bisher seit 1932, dem Inkrafttreten des AlkG, nie vorgenommen (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 36).

172 Brennsprit kann auf dem Weltmarkt weit billiger beschafft werden als durch Rektifikation von inländischem Kernobstbranntwein (vgl. unsere diesbezüglichen Ausführungen ganz am Schluss dieses Kapitels 415.2 und besonders das Zitat von *Brülhart* und *Eggenberger).*

173 Letztmals wurde dies im Jahre 1967/68 in grösserem Umfange praktiziert (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1967/1968, BBl II 1968 536). Diese Lösung kommt auch für qualitativ minderwertigen Kernobstbranntwein in Frage (vgl. z. B. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1972/1973, S. 15 f.).

174 Vgl. unsere Ausführungen zur Übernahmepreispolitik kurz nach dem Inkrafttreten des AlkG (S. 105).

hin nicht mehr zu decken vermag.[175] Es handelt sich also um ein fiskalisches Problem, weil selbstverständlich überhöhte Interventionspreise fiskalisch unerwünschte Konsequenzen haben.[176]

– Die Übernahmepflicht hat die gesundheitspolitisch erwünschte Konsequenz, dass damit eine Elimination oder mindestens ein Abbau der *Alkohollager bei den Branntweinherstellern* verbunden ist, womit die Erhältlichkeit des Alkohols namentlich für die landwirtschaftliche Bevölkerung eingeschränkt wird. Anlässlich der Schaffung des AlkG wurde diese Wirkung selbst von landwirtschaftlichen Kreisen als gesundheitspolitisch positiv gewürdigt:

> *„Kein Schnapsbrenner braucht inskünftig noch einen Kunden zu suchen,* er muss auch nicht mehr Schnaps statt Most trinken, weil er den Most leichter verkaufen kann als den Schnaps. *Der Bund übernimmt allen verkäuflichen Schnaps.* Jetzt wird das Postulat des Bauernsekretärs erfüllt: ‚Heraus mit dem Schnaps aus den Bauernhäusern', ohne dass deshalb der Forderung der Abstinenten nachgekommen werden muss: ‚Heraus mit den Brennhäfen'."[177]

Mit seiner Bemerkung bezüglich der Forderung der Abstinenten weist aber *Laur* gleichzeitig auf die gesundheitspolitische Unvollkommenheit der Übernahmepflicht hin: Die dezentralen Lager in den landwirtschaftlichen Betrieben können wegen der Möglichkeit des Selbstverkaufs und des steuerfreien Eigenbedarfs der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber nur teilweise zum Verschwinden gebracht, zum grössten Teil aber nur reduziert werden. Agrarpolitische Gründe verhinderten aber, dass die Übernahmepflicht mit einem absoluten Ablieferungszwang wie beim Sprit oder den Hackfruchtbrennereien verbunden wurde.[178]/[179] – Soweit die Fragestellung (b).

Nachdem die gesundheitspolitischen Wirkungen der Übernahme von Kernobstbranntwein bekannt sind, müssen wir noch abklären, wie weit es gesundheitspolitisch erforderlich ist, einen möglichst grossen Teil der Obsternten brennlos zu verwerten. Es scheint uns aber nicht nötig, die Erkenntnisse schrittweise zu erarbeiten, denn nach dem Gesagten sind sofort die folgenden beiden Aspekte ersichtlich:

– Die Angebotsmenge an Kernobstbranntwein muss erstens als Folge der vermehrten Brennverwertung zu Lasten der brennlosen nicht unbedingt zunehmen, sofern der zusätzlich anfallende Branntwein der Alkoholverwaltung abgeliefert

175 Der Versorgungsgrad der Alkoholverwaltung mit inländischem Kernobstbranntwein beträgt für 1960/61 bis 1974/75 im Jahresdurchschnitt rund 75 Prozent (Ablieferung in Prozent des Verkaufs). *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 38, 40.

176 Vgl. dazu S. 105.

177 *Laur,* E., Die Bedeutung der Alkoholverfassungsvorlage für den Bauernstand, (Brugg 1930), S. 5.

178 Vgl. dazu unsere Ausführungen zur Hausbrennerei (Kapitel 416).

179 Diese Unvollkommenheit gilt natürlich auch für die Lagerhaltung der Spezialitätenproduzenten.

wird. Es wäre aber unangebracht, die Förderung der brennlosen Obstverwertung aus diesem Grund als gesundheitspolitisch unnötig zu bezeichnen, könnte man doch nicht vermeiden, dass sich dadurch die Zahl der Alkoholproduzenten und damit der dezentralen Zwischenlager vermehren würde.

– Zweitens muss die Gesamtangebotsmenge als Folge der Förderung der brennlosen Obstverwertung nicht unbedingt abnehmen: Diese ist rein mengenmässig unwirksam, wenn die Alkoholverwaltung ihre Branntweinverkäufe nach der Nachfragemenge und nicht nach der inländischen Produktion ausrichtet. So lange die in der *Übersicht 8* erwähnten Fälle (1) und (2) zutreffen, werden – abgesehen von der gesundheitspolitisch bedeutungsvollen Wirkung der Zwischenlager – infolge der eigenen Politik der Träger der Alkoholpolitik die mengenmässigen Wirkungen der brennlosen Obstverwertung durchkreuzt. Ein Ausnahmefall tritt nur dann ein, wenn gleichzeitig auf dem Weltmarkt für Kernobstbranntwein ein ausgeprägter Mangel herrscht, welcher es der Alkoholverwaltung verunmöglicht, den zur Nachfragedeckung (bei gleichen Verkaufspreisen) notwendigen Kernobstbranntwein zu importieren. Die Alkoholpolitik müsste darum in diesem Punkt überdacht werden. Das Argument, dass bei der an sich gesundheitspolitisch erwünschten Angebotsreduktion durch die Alkoholverwaltung infolge zunehmendem Privatimport dem Monopoloidisten Kunden verloren gehen könnten, die er später bei grossen Übernahmeverpflichtungen nicht wieder ohne weiteres gewinnen kann, entspringt vorwiegend fiskalischen Überlegungen. Es dürfte gemäss den alkoholpolitischen Zielen und deren Rangordnung nicht das Hauptargument sein. Ebensowenig ist der Hinweis auf die Nachfragesubstitution von Kernobstbranntwein durch Sprit stichhaltig, denn die Träger der Alkoholpolitik haben es dank ihrer Monopolstellung beim Spritangebot in der Hand, einer vermehrten Spritnachfrage mit entsprechenden alkoholpolitischen Massnahmen zu begegnen. Einzig der Einwand, dass durch den zunehmenden Privatimport der Alkoholverwaltung die Kontrolle über den Kernobstbranntwein erschwert wird, hat eine gewisse Berechtigung.[180] Doch darf man zumindest bezweifeln, ob dieser Erschwerung der Kontrolle gesundheitspolitisch am sinnvollsten mit einer Anpassung der Angebotsmenge begegnet werden soll.

In diesem Zusammenhang ist auf eine weitere Durchkreuzung der brennlosen Obstverwertung sowie der Kernobstbranntweinübernahme hinzuweisen: Gemäss AlkG Art. 28 Abs. 1 ist die „Einfuhr gebrannter Wasser zum Trinkverbrauch, welche nicht unter den Begriff Sprit oder Spiritus fallen und nicht mehr als fünfundsiebzig Volumenprozente Alkohol enthalten, . . . unter den vom Bundesrate aufzustellenden Bedingungen und gegen Entrichtung einer festen, ohne Rücksicht auf den Alkoholgehalt festgesetzten Monopolgebühr auch Privatpersonen gestattet." Die erwähnten Bedingungen betreffen allein die Erhebungs-

180 Vgl. dazu die gesundheitspolitischen Nachteile des Besteuerungssystems im Vergleich zum Monopoloid. *(Übersicht 6* und daran anschliessender Kommentar).

technik der Gebühren und die Erfassung der Einfuhrmengen, so dass die Einfuhr von alkoholhaltigen Erzeugnissen bis zu 75 Volumenprozent Alkohol (ohne Sprit) keinen mengenmässigen Beschränkungen unterliegt. [181] Instrumente wie die brennlose Rohstoffverwertung und die Übernahme von Kernobstbranntwein fehlen beim Import von Spirituosen. [182] Es ist klar, dass diese im Inland ergriffenen Massnahmen durch die Lücke im alkoholpolitischen Instrumentarium durchkreuzt werden. Zur Begründung der Einseitigkeit der Alkohol-Angebotsbeeinflussung kann man die relative Bedeutungslosigkeit des eingeführten Alkohols anlässlich der Schaffung des AlkG anführen. [183] Im Durchschnitt der Jahre 1933/38 betrug nämlich der Anteil des ausländischen Alkohols am Gesamtalkoholkonsum nur 5 Prozent, 1966/70 waren es aber schon 27 Prozent. [184] Auch agrarpolitische Gründe mögen eine Rolle spielen. [185] Man muss sich aber bewusst sein, dass bei einer beabsichtigten Anpassung der Alkoholpolitik an die veränderten Umstände unüberwindliche handelspolitische Schwierigkeiten auftreten würden, so dass sie sich wohl mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten zu begnügen hat. [186]

Die fiskalische Zieleignung der Kernobstbranntweinübernahmepflicht der Alkoholverwaltung

Wie aus unseren Ausführungen über das fiskalische Ziel der Alkoholpolitik zu schliessen ist, wird dieses Ziel bei der hier zu diskutierenden Massnahme um so besser erreicht, je kleiner die Aufwendungen der Alkoholverwaltung für die Übernahme von Kernobstbranntwein sind. Da indessen die Alkoholverwaltung zur Deckung ihres Verkaufsbedarfes eine gewisse Menge Kernobstbranntwein übernehmen bzw. einkaufen muss, kann es nicht darum gehen, die Gesamtkosten der Übernahme zu minimieren. Entscheidend sind die Kosten der zur Nachfrage-

181 Zu den erwähnten Bedingungen vgl. VV AlkG Art. 73–80, SR 680.11.

182 Einzig beim Kirsch und beim Whisky bestehen gewisse Einfuhrrestriktionen (vgl. BRB betreffend das Inverkehrbringen von ausländischem Kirschwasser, vom 2. März 1970, SR 817.452.2 sowie Lebensmittelverordnung Art. 393 Abs. 1 Bst. m, SR 817.02).

183 Vgl. dazu unsere Ausführungen auf S. 63–65.

184 *Quellen: Steiger,* V.,J., Der Verbrauch geistiger Getränke in der Schweiz in der Zeit von 1933/38 und 1939/40, Beihefte zur Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Heft 8, Basel 1942, S. 11 sowie *Welti,* F., a. a. O., S. 14 f.

185 Brennlose Rohstoffverwertung und Übernahme als Gegenleistung an die Landwirtschaft für die Zustimmung zur Alkoholordnung von 1926 bzw. 1932.

186 Mengenmässige Beschränkungen an der Grenze sind infolge der Handelsabkommen im Rahmen des GATT und mit den EG nicht möglich (vgl. *Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen,* (Übersetzung aus dem französischen und englischen Originaltext) AS *1959* 1745 (besonders 1761 f.), SR 0.632.21). Vgl. auch *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften, vom 16. August 1972, BBl II 1972 653–999, Art. 9 und 13 sowie Protokoll Nr. 2 dieses Abkommens, Art. 1, 2 Abs. 3 und Art. 3.

befriedigung benötigten Menge. Infolge des Preisgefälles zwischen inländischem und importiertem Kernobstbranntwein ist es fiskalisch grundsätzlich zielkonform, wenn die Alkoholverwaltung möglichst wenig inländische Ware zu übernehmen trachtet und – bei hier als gegeben vorausgesetzter Verkaufsmenge – den Anteil des ausländischen erhöht. Wie die folgende Tabelle zeigt, sind die Beschaffungskosten für Importware bedeutend geringer als für inländischen Kernobstbranntwein.

Tabelle 7: Die durchschnittlichen Beschaffungskosten der Alkoholverwaltung für in- und ausländischen Kernobstbranntwein, 1963/64–1974/75[1], Franken je Hektoliter reiner Alkohol

Jahr	Beschaffungskosten für Kernobstbranntwein[2]		
	inländischer	ausländischer	Differenz
1963/64	317.17	270.–	47.17
1964/65	310.38	275.02	35.36
1965/66	407.46	284.30	123.16
1966/67	395.67	293.13	102.54
1967/68	411.77	306.68	105.09
1968/69	411.89	308.02	103.87
1969/70	414.79	386.50	28.79
1972/73	668.86	482.20	186.66
1973/74	685.06	517.84	167.22
1974/75	769.83	598.67	171.16

1 Ohne 1970/71 und 1971/72 (keine Importe durch die Alkoholverwaltung).
2 Bis 1968/69 durchschnittlicher Ankaufspreis. Ab 1969/70 durchschnittliche Beschaffungskosten inklusive Transport- und Behälterkosten (für ausländischen Kernobstbranntwein: inklusive Zoll).

Quellen:
Eidg. Alkoholverwaltung, Geschäftsbericht 1974/1975, S. 15; 1973/1974, S. 15; 1972/1973, S. 14; 1969/1970, S. 32; 1968/1969, BBl II 1969 1137; 1967/1968, BBl II 1968 538; 1966/1967, BBl II 1967 930; 1965/1966, BBl II 1966 551; 1964/1965, BBl II 1965 1415 f.; 1963/1964, BBl II 1964 951 f.

Weil jedoch aus gesundheitspolitischen Gründen (Lageraspekt) das Verhältnis des übernommenen inländischen zum hergestellten Kernobstbranntwein möglichst gross sein sollte, fallen jene Massnahmen ausser Betracht, welche fiskalisch in diesem Sinne zwar zielkonform wären, aber diese Proportion verkleinern.

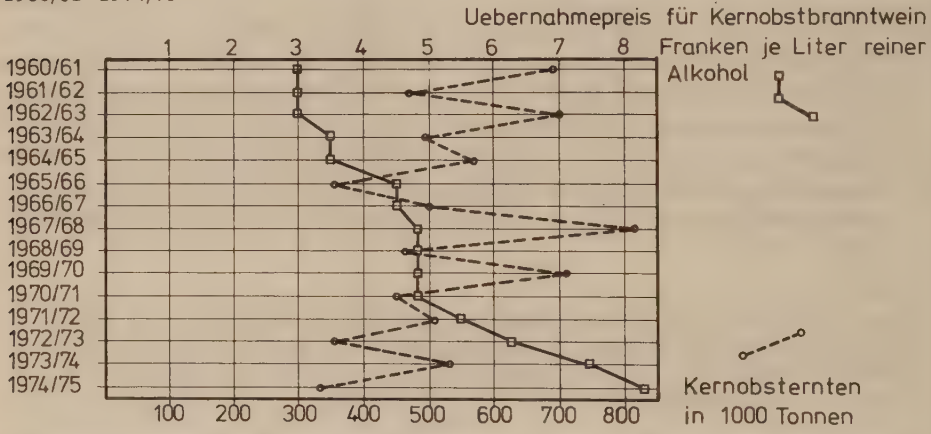
Bei der Prüfung der so verstandenen fiskalischen Zieleignung gehen wir von der Erkenntnis aus, dass die Gesamtkosten der Massnahme direkt und positiv von der Menge übernommenen Alkohols sowie von dessen Preis abhängen.

– Wir wollen uns zunächst mit den nicht-preispolitischen Bestimmungsgründen der *Übernahmemengen* beschäftigen. Dabei müssen wir die Annahme treffen, der Preis sei eine konstante, gegebene Grösse.

Wie schon bei der gesundheitspolitischen Zieleignung erklärt, hängt die Übernahmemenge stark vom Umfang der Kernobsternten ab. Die im Rahmen der Förderung der brennlosen Obstverwertung ergriffenen zielkonformen und inkonformen Massnahmen, welche die Kernobsternten beeinflussen, sind deshalb auch bei der hier behandelten Massnahme von fiskalischer Bedeutung. [187]

– Wenn man die *Preispolitik* in die Betrachtungen einbezieht, so ist aus fiskalischer Sicht zu untersuchen, ob die Preise entsprechend dem Umfang der Obsternten festgelegt werden. Dabei ist als Einschränkung zu beachten, dass sie aus gesundheitspolitischen Überlegungen stets gerade soviel über dem theoretischen interventionslosen Marktpreis zu halten sind, damit die Ablieferung gegenüber dem Selbstverkauf lohnender ist. Aus den gleichen Gründen sind zudem immer die Relationen zu den Obstpreisen zu wahren, d. h. die Branntweinherstellung dürfte für den Produzenten nicht wirtschaftlicher sein als die brennlose Verwertung des Obstes. Wie aus der *Grafik* hervorgeht, zeigt indessen der Übernahmepreis trotz schwankenden Kernobsternten nur eine einseitige Veränderung in Richtung Erhöhung.

Die Kernobsternten und Übernahmepreise[1] der Alkoholverwaltung für Kernobstbranntwein, 1960/61–1974/75



1 Übernahmepreise für Hausbrenner, Hausbrennauftraggeber, Gewerbebrennauftraggeber (Kategorie C).

Quellen:
- *Eidg. Alkoholverwaltung*, Statistische Angaben 1976, S. 12 (Kernobsternten).
- *Eidg. Alkoholverwaltung*, Dienst für Volksgesundheit und Statistik (Übernahmepreise).

187 Vgl. S. 84–87.

Zum besseren Verständnis unserer Argumentation muss man in diesem Zusammenhang die fiskalischen Auswirkungen der Übernahmepreispolitik kurz nach der Schaffung des AlkG, in den Jahren 1933/34 bis 1937/38, erwähnen: In der ersten Fassung des AlkG, welches am 31. Dezember 1932 mitsamt der dazugehörigen Verordnung in Kraft gesetzt wurde, waren die Übernahmepreise für Kernobstbranntwein gesetzlich fixiert.[188] Die Alkoholverwaltung war damals verpflichtet, mindestens 2 und höchstens 2,5 Rappen je Liter und Volumenprozent Alkohol zu bezahlen. Es handelte sich dabei um eines der wesentlichen Elemente der agrarpolitischen Konzessionen, mit welchen eine Volksmehrheit für das AlkG erreicht, bzw. das Referendum vermieden werden konnte. Sie wirkte sich aber in fiskalisch höchst inkonformer Art aus, indem die Herstellung von Kernobstbranntwein nicht, wie in der BV gefordert, vermindert, sondern bedeutend vermehrt wurde. Dementsprechend musste die Alkoholverwaltung grosse Mengen übernehmen, für welche sie keinen kostendeckenden Absatz fand. In der Folge stellten sich in den Jahren 1934/35 und 1935/36 Defizite ein.[189] Erst als mit dem Finanzprogramm von 1936 die gesetzliche Verankerung der Preise aufgehoben und diese gesenkt wurden, ging die Branntweinherstellung und -ablieferung zurück.[190]

Allein von der angebotenen Alkoholmenge aus gesehen, sind die fiskalisch negativen Konsequenzen der Übernahme von inländischem Kernobstbranntwein nur im vorher erwähnten, gesundheitspolitisch relevanten Fall (3), d. h. wenn die Übernahmemenge die Nachfrage überdeckt, zu rechtfertigen. In den beiden anderen Fällen lassen sich die negativen fiskalischen Konsequenzen der Übernahmepflicht zu Preisen, welche über denjenigen des Weltmarktes liegen, gesundheitspolitisch nur mit der erwähnten, allerdings sehr wichtigen Verminderung dezentraler Lager und allenfalls mit der Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft des Instrumentes begründen. Auch die fiskalischen Vorteile des Monopoloids gegenüber dem Besteuerungssystem können dafür herangezogen werden.[191] Letztlich spielt aber die Konzeption der schweizerischen Agrarpolitik eine wichtige Rolle. Diese hat bekanntlich zur Folge, dass die meisten Preise landwirtschaftlicher Güter in der Schweiz über jenen des Weltmarktes liegen.

Zum Schluss dieses Kapitels wollen wir noch auf die Frage zurückkommen, wie weit es fiskalisch sinnvoll ist, einen möglichst grossen Teil der Kernobsternten brennlos zu verwerten.[192]

188 AS *1932* 425 (AlkG) und AS *1932* 841 (Verordnung).

189 Zu den Übernahmemengen und -preisen sowie den Reinerträgen der Alkoholverwaltung vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1933/1934, BBl III 1934 527; 1934/1935, BBl I 1936 250, 282; 1935/1936, BBl I 1937 189, 222; 1936/1937, BBl III 1937 226, 260; 1937/1938, BBl II 1938 591, 620. Vgl. dazu vor allem auch *Brülhart, A., Eggenberger,* H., a. a. O., S. 301–303.

190 BB vom 31. Januar 1936 über ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937, AS *1936* 17.

191 Vgl. *Übersicht 6* und anschliessenden Kommentar.

192 Vgl. die Schlussbemerkung zum Kapitel 413.

Wir würden dem Problem nicht gerecht, wenn wir nicht auf seine historischen Hintergründe hinwiesen. Wie aus dem vorstehend Gesagten zu schliessen ist, liegt die Wurzel der Förderung der brennlosen Obstverwertung in der übermässigen Produktion von Kernobstbranntwein. Die in einem solchen Falle an sich gesundheitspolitisch zielkonforme Übernahmepflicht der Alkoholverwaltung wurde jedoch anfänglich durch ihre negativen fiskalischen Konsequenzen unterlaufen. Weil eine unerwünschte Preissenkung beim Verkauf von Kernobstbranntwein ausgeschlossen war, konnte die Alkoholverwaltung diesen nur über die Aufarbeitung zu Sprit verwerten. Damit entstand aber das im folgenden Zitat erläuterte fiskalische Problem:

„Solange es möglich ist, zur Deckung des Bedarfes für die Industrie gewisse Mengen erstklassigen Importfeinsprit frei Lagerhaus verzollt zu Preisen von Fr. 35.– bis 40.– je hl zu kaufen, währenddem der Alkohol aus Obst bei Einrechnung der Spesen Fr. 170.– je hl kostet, darf es doch vernünftigerweise niemandem einfallen, mehr Obst als nötig auf Alkohol zu verarbeiten. – Für ausserordentliche Zeiten, welche eine vermehrte Alkoholerzeugung im Lande selbst fordern sollten, wären hierfür andere und billigere Rohstoffquellen vorhanden als Obst." [193]

Wie wir gezeigt haben, treten seit einiger Zeit keine strukturellen Obstüberschüsse mehr auf. Zudem vermag das inländische Angebot an Kernobstbranntwein den Bedarf der Alkoholverwaltung nicht mehr zu decken. Das Problem, Kernobstbranntwein auf (ungeniessbaren) Sprit aufarbeiten zu müssen, stellt sich deshalb kaum mehr. Vielmehr muss jene Kombination der Verwertungsarten gefunden werden, welche die Kosten der Alkoholverwaltung für die brennlose Obstverwertung sowie für die Übernahme von Branntwein minimiert.

Unter Berücksichtigung des gesundheits- und agrarpolitischen Erfordernisses, dass der inländische Kernobstbranntwein von der Alkoholverwaltung übernommen werden muss, ergibt sich die fiskalisch unerwünschte Konsequenz, dass Branntwein zu einem höheren Preise im Inland beschafft werden muss, als dies ohne Berücksichtigung der beiden nichtfiskalischen Ziele der Fall wäre. Solange die Kosten der brennlosen Obstverwertung kleiner sind als die Beschaffungskosten für inländischen Kernobstbranntwein, ist es fiskalisch sinnvoll, die brennlose Verwertung zu fördern. [194] Einzig in jenem Fall, in welchem diese Kosten grösser sind, wäre es vernünftig, wenn die Alkoholherstellung der brennlosen Obstverwertung vorgezogen würde. Um aber dabei die damit verbundene Gefahr der vermehrten dezentralen Lager möglichst gering zu halten, muss der zusätzliche Alkohol ganz an die Alkohol-

193 *Brülhart*, A., *Eggenberger*, H., a. a. O., S. 303.

194 Wir sind uns bewusst, dass das Problem des Kostenvergleichs in der Praxis recht schwierig zu lösen sein dürfte. Es lässt sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht allgemein lösen. Die Träger der Alkoholpolitik müssten es von Fall zu Fall prüfen. Im Lichte dieses Kostenvergleichs werden jedenfalls die einzelnen Arten der brennlosen Obstverwertung ein unterschiedliches Gewicht erhalten.

verwaltung abgeliefert werden. [195] – Diese Aussagen gelten nur bei den gegebenen obstwirtschaftlichen Verhältnissen und beim aktuellen Umfang der inländischen Kernobstbranntweinproduktion im Vergleich zur Nachfrage. Bei grossen Obsternten (d. h. wenn die inländische Kernobstbranntweinmenge die Nachfrage bedeutend überdecken würde) kann die Förderung der brennlosen Obstverwertung nicht mehr allein am Kostenfaktor gemessen werden. In diesem Fall verlangt die Rangordnung der alkoholpolitischen Ziele, dass zusätzliche Kosten zur Angebotsverminderung in Kauf genommen werden. Indessen erfordert die notwendige Einsatzbereitschaft der Produktionsmittel (Boden, technische Einrichtungen, Personal der Verarbeitungsbetriebe) für die brennlose Obstverwertung schon bei den zur Zeit gegebenen Verhältnissen, dass diese Verwertungsart gefördert wird, obschon sich dadurch fiskalische Einbussen im Vergleich zur Alkoholherstellung ergeben können.

416 Die Privilegierung der Hausbrennerei

Da die Hausbrennerei ein wichtiger Bestandteil der schweizerischen Alkoholproduktion ist, behandeln wir sie bei den Massnahmen zur Angebotsbeeinflussung. Wir sind uns bewusst, dass man auch Gründe dafür vorbringen kann, das Thema bei den Massnahmen zur Nachfragebeeinflussung, namentlich bei den Alkoholsteuern einzureihen. Da aber die Analyse der Angebotsbeeinflussung ohne das Element „Hausbrennerei" unvollständig wäre, ziehen wir es vor, jetzt dazu Stellung zu nehmen und bei den nachfragebeeinflussenden Massnahmen nur noch auf das hier Gesagte zu verweisen.

416.1 Darstellung der Hausbrennereiprivilegien

Zum Verständnis der Hausbrennereiprivilegien und unserer nachfolgenden Ausführungen ist es unumgänglich, dass wir kurz auf die geschichtlichen Grundlagen der Hausbrennerei eintreten.

Exkurs zur Geschichte der Hausbrennerei [196]
Schon bei der alkoholpolitischen Zielproblematik haben wir die Verfassungsvorlage von 1919 erwähnt, welche mit der Volksabstimmung vom 23. Juni 1923 von Volk und Ständen verworfen wurde. [197] Dieser Entwurf plante unter anderem die Be-

195 Dies ist bei der von der Alkoholverwaltung gesteuerten Brennverwertung tatsächlich der Fall (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Kritiken, S. 23).

196 Vgl. dazu vor allem *Steiger,* V.,J., Grundzüge, S. 11 f., 13 f., 18. Vgl. ferner *Beck,* Franz, Xaver, Der bäuerliche Eigengewächsbrand, seine Eigenart und Stellung in der Branntweinbesteuerung des Auslandes und der Schweiz, Bern 1927.

197 Vgl. Kapitel 313, Fussnote 53.

seitigung des Brennens für den Eigenbedarf in der Landwirtschaft. Damit trug er „den Interessen der Landwirtschaft auf Erhaltung ihres angestammten Rechts auf Eigenbrand" nicht Rechnung.[198] In seiner Botschaft zum Entwurf von BV Art. 32bis, welcher schliesslich 1930 angenommen wurde, bezeichnet der Bundesrat die Regelung der Hausbrennerei als den wichtigsten Punkt der Revision.[199] Aus den Erfahrungen von 1923 hatte er die Konsequenzen gezogen und die Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber gegenüber den anderen Alkoholherstellern bevorzugt. Produzenten, welche Produkte der eigenen Ernte zu Alkohol verarbeiteten bzw. verarbeiten liessen, wurde das grundsätzliche Recht auf Eigenbrand verfassungsmässig zugesichert, wobei sie den für Haus und Landwirtschaftsbetrieb notwendigen Alkohol steuerfrei zurückbehalten konnten (steuerfreier Eigenbedarf). Hingegen mussten sie den an Dritte weitergegebenen Branntwein versteuern.[200] In der Folge erwies sich die Umschreibung der Anforderung an die Hausbrennerei als zu wenig genau. Besonders die Zahl der Hausbrennauftraggeber nahm fast schlagartig zu: Mitte 1935 waren 115 521 gegenüber 84 728 Hausbrennauftraggebern Mitte 1934 zu verzeichnen.[201] Gestützt auf das Fiskalnotrecht der Vorkriegszeit wurde die Umschreibung der Hausbrennerei enger gefasst und der steuerfreie Eigenbedarf für einzelne Gruppen eingeschränkt, bei welchen eine besondere Missbrauchsgefahr bestand.[202]

Wie in BV Art. 32bis Abs. 4 vorgesehen, wurde im Jahre 1945 die Hausbrennerei konzessioniert und damit einer besseren Kontrolle durch die Alkoholverwaltung unterstellt. Ergänzt wurde die Konzessionierung durch die im folgenden behandelten einschränkenden Vorschriften des Jahres 1962.[203]

198 *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 57.

199 Der hier relevante Abs. 4 lautet: „Das nicht gewerbsmässige Herstellen oder Herstellenlassen von Trinkbranntwein aus Obst und Obstabfällen, Obstwein, Most, Wein, Traubentrestern, Weinhefe, Enzianwurzeln und ähnlichen Stoffen ist in den schon vorhandenen Hausbrennereien oder in fahrbaren Brennereien gestattet, wenn diese Stoffe ausschliesslich inländisches Eigen- oder Wildgewächs sind. Der Branntwein ist steuerfrei, soweit er im Haushalt und Landwirtschaftsbetrieb des Produzenten erforderlich ist. Die nach Ablauf einer Frist von fünfzehn Jahren, vom Zeitpunkt der Annahme dieses Artikels an, noch bestehenden Hausbrennereien bedürfen zum Weiterbetrieb einer Konzession, welche ihnen unter den im Gesetz aufzustellenden Bedingungen gebührenfrei zu erteilen ist." (BV Art. 32bis Abs. 4, SR 101).

200 Vgl. BBl I 1926 290 f.

201 *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 23. Der Zahl der Hausbrenner war schon durch die Bestandeserhebung von 1930 eine obere Grenze gesetzt. Vgl. dazu Kapitel 417.1, Fussnote 235.

202 Vgl. BRB über die Umschreibung der nicht gewerbsmässigen Herstellung der gebrannten Wasser und des Rechtes zur Erteilung von Brennaufträgen und über die Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes, vom 16. Oktober 1936, AS *1936* 799, sowie BRB über die Umschreibung der nicht gewerbsmässigen Herstellung der gebrannten Wasser und über die Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes, vom 28. Dezember 1938, AS *1939* 4.

203 Vgl. BG über die Konzessionierung der Hausbrennerei, vom 23. Juni 1944, SR 680.1 sowie VV AlkG Art. 37–66, SR 680.11.

Die aktuelle Regelung

Wir können auf die detaillierte Darstellung der rechtlichen Bestimmungen zur Hausbrennerei verzichten, denn andere Autoren haben sich dazu eingehend geäussert. [204] Doch müssen wir wenigstens die Grundzüge der heutigen Regelung, d. h. die Definition des Hausbrenners und des Hausbrennauftraggebers sowie natürlich deren Privilegien erwähnen.

- Der *Hausbrenner* ist definiert als „der Landwirt, der Inhaber einer Brennereieinrichtung ist, allein oder mit seiner Familie oder seinen Dienstkräften einen Landwirtschaftsbetrieb selbst bewirtschaftet und ausschliesslich inländisches Eigengewächs oder selbstgesammeltes Wildgewächs brennt." [205] Als Hausbrenner gilt also nur, wer berufsmässig als Eigentümer, Pächter oder Verwalter einen Landwirtschaftsbetrieb selbst bearbeitet. Zudem darf er nur Rohstoffe brennen, die in diesem Betrieb anfallen. [206] Die Auslegung des Landwirtschaftsbegriffes ist so restriktiv, dass z. B. das Futter für die Viehhaltung zu einem wesentlichen Teil dem bewirtschafteten Boden abgewonnen werden muss, oder dass zumindest diese Möglichkeit vorhanden ist, damit die Tätigkeit nicht als gewerblich betrachtet wird und der steuerfreie Eigenbedarf beansprucht werden kann. [207] Die Zulassung als Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber erfordert deshalb eine gewisse Fläche bewirtschafteten Bodens. Ausserdem kann der in BV Art. 32bis Abs. 4 genannte „Haushalt" nur derjenige eines landwirtschaftlichen Betriebes sein. [208]

  Hausbrennauftraggeber ist, wer die Voraussetzungen des Hausbrenners erfüllt, aber keinen eigenen Brennapparat besitzt und Branntwein durch Dritte, konzessionierte Lohnbrenner oder ausnahmsweise (mit besonderer Bewilligung der Alkoholverwaltung) Hausbrenner, herstellen lässt. [209]
- Das Hauptprivileg der Hausbrennerei liegt im sogenannten steuerfreien Eigenbedarf. Darunter ist jene Menge Branntwein zu verstehen, welche für den Haushalt oder den Landwirtschaftsbetrieb steuerfrei zurückbehalten werden darf. [210] Eine Reihe von Gründen kann allerdings gemäss VV AlkG Art. 58 die Alkohol-

204 Vgl. vor allem *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 100–113. Vgl. auch *Steiger,* V.,J., Grundzüge, S. 32–34.

205 VV AlkG Art. 37 Abs. 1, SR 680.11. Zur Definition der Hausbrennerei vgl. neben VV AlkG Art. 37–66, SR 680.11 auch BGE 92 I 316, BGE 93 I 497, BGE 94 I 501 und BGE 96 I 613.

206 Ausnahme vgl. VV AlkG Art. 49, SR 680.11.

207 Damit sind z. B. Wirtschaftssubjekte des primären Sektors in Schweinemästereien und Geflügelzuchten ohne oder nur mit bescheidener Bodenbewirtschaftung vom Recht auf Hausbrand ausgeschlossen (vgl. auch *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 102).

208 Zur Fläche des bewirtschafteten Bodens vgl. BGE 92 I 316. Zur Umschreibung des Haushalts vgl. BBl I 1926 291.

209 Vgl. VV AlkG Art. 65 und 66, SR 680.11.

210 Vgl. VV AlkG Art. 57, SR 680.11.

seitigung des Brennens für den Eigenbedarf in der Landwirtschaft. Damit trug er „den Interessen der Landwirtschaft auf Erhaltung ihres angestammten Rechts auf Eigenbrand" nicht Rechnung.[198] In seiner Botschaft zum Entwurf von BV Art. 32bis, welcher schliesslich 1930 angenommen wurde, bezeichnet der Bundesrat die Regelung der Hausbrennerei als den wichtigsten Punkt der Revision.[199] Aus den Erfahrungen von 1923 hatte er die Konsequenzen gezogen und die Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber gegenüber den anderen Alkoholherstellern bevorzugt. Produzenten, welche Produkte der eigenen Ernte zu Alkohol verarbeiteten bzw. verarbeiten liessen, wurde das grundsätzliche Recht auf Eigenbrand verfassungsmässig zugesichert, wobei sie den für Haus und Landwirtschaftsbetrieb notwendigen Alkohol steuerfrei zurückbehalten konnten (steuerfreier Eigenbedarf). Hingegen mussten sie den an Dritte weitergegebenen Branntwein versteuern.[200] In der Folge erwies sich die Umschreibung der Anforderung an die Hausbrennerei als zu wenig genau. Besonders die Zahl der Hausbrennauftraggeber nahm fast schlagartig zu: Mitte 1935 waren 115 521 gegenüber 84 728 Hausbrennauftraggebern Mitte 1934 zu verzeichnen.[201] Gestützt auf das Fiskalnotrecht der Vorkriegszeit wurde die Umschreibung der Hausbrennerei enger gefasst und der steuerfreie Eigenbedarf für einzelne Gruppen eingeschränkt, bei welchen eine besondere Missbrauchsgefahr bestand.[202]

Wie in BV Art. 32bis Abs. 4 vorgesehen, wurde im Jahre 1945 die Hausbrennerei konzessioniert und damit einer besseren Kontrolle durch die Alkoholverwaltung unterstellt. Ergänzt wurde die Konzessionierung durch die im folgenden behandelten einschränkenden Vorschriften des Jahres 1962.[203]

198 *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 57.

199 Der hier relevante Abs. 4 lautet: „Das nicht gewerbsmässige Herstellen oder Herstellenlassen von Trinkbranntwein aus Obst und Obstabfällen, Obstwein, Most, Wein, Traubentrestern, Weinhefe, Enzianwurzeln und ähnlichen Stoffen ist in den schon vorhandenen Hausbrennereien oder in fahrbaren Brennereien gestattet, wenn diese Stoffe ausschliesslich inländisches Eigen- oder Wildgewächs sind. Der Branntwein ist steuerfrei, soweit er im Haushalt und Landwirtschaftsbetrieb des Produzenten erforderlich ist. Die nach Ablauf einer Frist von fünfzehn Jahren, vom Zeitpunkt der Annahme dieses Artikels an, noch bestehenden Hausbrennereien bedürfen zum Weiterbetrieb einer Konzession, welche ihnen unter den im Gesetz aufzustellenden Bedingungen gebührenfrei zu erteilen ist." (BV Art. 32bis Abs. 4, SR 101).

200 Vgl. BBl I 1926 290 f.

201 *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 23. Der Zahl der Hausbrenner war schon durch die Bestandeserhebung von 1930 eine obere Grenze gesetzt. Vgl. dazu Kapitel 417.1, Fussnote 235.

202 Vgl. BRB über die Umschreibung der nicht gewerbsmässigen Herstellung der gebrannten Wasser und des Rechtes zur Erteilung von Brennaufträgen und über die Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes, vom 16. Oktober 1936, AS *1936* 799, sowie BRB über die Umschreibung der nicht gewerbsmässigen Herstellung der gebrannten Wasser und über die Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes, vom 28. Dezember 1938, AS *1939* 4.

203 Vgl. BG über die Konzessionierung der Hausbrennerei, vom 23. Juni 1944, SR 680.1 sowie VV AlkG Art. 37–66, SR 680.11.

Die aktuelle Regelung

Wir können auf die detaillierte Darstellung der rechtlichen Bestimmungen zur Hausbrennerei verzichten, denn andere Autoren haben sich dazu eingehend geäussert. [204] Doch müssen wir wenigstens die Grundzüge der heutigen Regelung, d. h. die Definition des Hausbrenners und des Hausbrennauftraggebers sowie natürlich deren Privilegien erwähnen.

– Der *Hausbrenner* ist definiert als „der Landwirt, der Inhaber einer Brennereieinrichtung ist, allein oder mit seiner Familie oder seinen Dienstkräften einen Landwirtschaftsbetrieb selbst bewirtschaftet und ausschliesslich inländisches Eigengewächs oder selbstgesammeltes Wildgewächs brennt." [205] Als Hausbrenner gilt also nur, wer berufsmässig als Eigentümer, Pächter oder Verwalter einen Landwirtschaftsbetrieb selbst bearbeitet. Zudem darf er nur Rohstoffe brennen, die in diesem Betrieb anfallen. [206] Die Auslegung des Landwirtschaftsbegriffes ist so restriktiv, dass z. B. das Futter für die Viehhaltung zu einem wesentlichen Teil dem bewirtschafteten Boden abgewonnen werden muss, oder dass zumindest diese Möglichkeit vorhanden ist, damit die Tätigkeit nicht als gewerblich betrachtet wird und der steuerfreie Eigenbedarf beansprucht werden kann. [207] Die Zulassung als Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber erfordert deshalb eine gewisse Fläche bewirtschafteten Bodens. Ausserdem kann der in BV Art. 32bis Abs. 4 genannte „Haushalt" nur derjenige eines landwirtschaftlichen Betriebes sein. [208]

  Hausbrennauftraggeber ist, wer die Voraussetzungen des Hausbrenners erfüllt, aber keinen eigenen Brennapparat besitzt und Branntwein durch Dritte, konzessionierte Lohnbrenner oder ausnahmsweise (mit besonderer Bewilligung der Alkoholverwaltung) Hausbrenner, herstellen lässt. [209]

– Das Hauptprivileg der Hausbrennerei liegt im sogenannten steuerfreien Eigenbedarf. Darunter ist jene Menge Branntwein zu verstehen, welche für den Haushalt oder den Landwirtschaftsbetrieb steuerfrei zurückbehalten werden darf. [210] Eine Reihe von Gründen kann allerdings gemäss VV AlkG Art. 58 die Alkohol-

204 Vgl. vor allem *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 100–113. Vgl. auch *Steiger,* V.,J., Grundzüge, S. 32–34.

205 VV AlkG Art. 37 Abs. 1, SR 680.11. Zur Definition der Hausbrennerei vgl. neben VV AlkG Art. 37–66, SR 680.11 auch BGE 92 I 316, BGE 93 I 497, BGE 94 I 501 und BGE 96 I 613.

206 Ausnahme vgl. VV AlkG Art. 49, SR 680.11.

207 Damit sind z. B. Wirtschaftssubjekte des primären Sektors in Schweinemästereien und Geflügelzuchten ohne oder nur mit bescheidener Bodenbewirtschaftung vom Recht auf Hausbrand ausgeschlossen (vgl. auch *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 102).

208 Zur Fläche des bewirtschafteten Bodens vgl. BGE 92 I 316. Zur Umschreibung des Haushalts vgl. BBl I 1926 291.

209 Vgl. VV AlkG Art. 65 und 66, SR 680.11.

210 Vgl. VV AlkG Art. 57, SR 680.11.

verwaltung veranlassen, für den steuerfreien Eigenbedarf eine individuelle betriebliche oder persönliche Höchstgrenze festzulegen. Es handelt sich dabei um Fälle, da die Gefahr des Missbrauchs der Privilegien erhöht ist.[211]

Weitere Privilegien der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber liegen im erleichterten Kleinhandel mit Alkohol, der Steuererhebung bei Weitergabe von Branntwein (und nicht wie bei den gewerblichen Produzenten bei der Herstellung), dem Verzicht auf eine Brennermächtigung der Alkoholverwaltung sowie für den Hausbrenner in der Konzessionserteilung von Amtes wegen, d. h. vor allem, ohne dass ein Bedürfnis des Landes nach einer Brennerei vorhanden sein muss wie bei Gewerbebrennereien.[212]

416.2 Die Zieleignung der Hausbrennereiprivilegien

Es ist ohne weiteres einzusehen, dass schon die Hausbrennerei, besonders aber deren Privilegien zu den umstrittensten Gebieten der Alkoholpolitik gehören. *Reichmuth* spricht von der „vorsinthflutlich anmutende(n) Hausbrennerei" und fordert kurzerhand ihre Liquidation. [213] Auch wird gegen die Rechtsungleichheit, welche jede Privilegierung mit sich bringt, Stellung bezogen. [214] Die als Kommission *Keller* bekannt gewordene Expertenkommission formuliert das Problem folgendermassen:

„Eine schwere Hypothek stellt für den Vollzug der Alkoholgesetzgebung die Hausbrennerei dar. Sie schliesst wesenhaft in sich Gefahren des Missbrauchs und beeinträchtigt das volksgesundheitliche Hauptziel der Alkoholgesetzgebung. Die Kommission ist sich bewusst, dass es sich hier um ein schwer lösbares politisch-psychologisches Problem handelt. Im vollen Bewusstsein der Schwierigkeiten einer Neugestaltung schlägt sie dennoch vor, eine Lösung, die in verschiedener Weise denkbar ist und schrittweise erfolgen kann, energisch anzubahnen. Eine Gesetzesrevision scheint ohnehin fällig zu werden." [215]

Bevor wir uns mit dem Problem beschäftigen, die gesundheitspolitische und fiskalische Zieleignung des Instrumentes zu prüfen, wollen wir in der *Tabelle 8* zeigen, welche Bedeutung der Hausbrennerei überhaupt noch zukommt. Da mit der VV AlkG im April 1962 die Anforderungen an die Hausbrennerei neu und einschränkender umschrieben wurden, beginnen wir unsere Zahlenreihen mit dem Jahre 1961/62.

211 Die betreffenden Fälle sind in BBl III 1965 62 f. ausführlich beschrieben.

212 Zum Kleinhandel vgl. *Übersicht 10.* Zum Zeitpunkt der Steuererhebung vgl. AlkG Art. 21, SR 680. Zur Konzessionierung vgl. AlkG Art. 5 Abs. 1, SR 680.

213 *Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 145.

214 Vgl. *Der Bund* (Bern), Nr. 273 vom 22. November 1970 („Volkshygiene oder undurchsichtiger Agrarschutz?" Beitrag der „Wirtshaftsförderung"). Vgl. auch BBl III 1965 61–63.

215 *Expertenkommission,* Bericht der vom Eidg. Finanz- und Zolldepartement eingesetzten Expertenkommission, Überprüfung der Bundesausgaben, (Vervielfältigung), Bern 1971, S. 237.

Tabelle 8: Indikatoren für die gesundheitspolitische und fiskalische Bedeutung der Hausbrennerei, 1961/62–1974/75

Jahr	Steuerfreier Eigenbedarf					Alkoholproduzenten mit steuerfreiem Eigenbedarf[5]				Hausbrennapparatebestand
	Total	Betriebe[1]	je Betrieb	Anteil an der Herstellungsmenge[4]		Hausbrenner	Hausbrennauftraggeber	Total	davon begrenzt[6]	
				gesamthaft	Hbr/Hba					
	1000 hlra[2]	in 1000	Liter ra[3]	Prozent		in 1000				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1961/62	17	125	13,5	30	85	22	130	152	5	21
1962/63	15	120	13	29	81	22	127	149	5	21
1963/64	16	117	13,5	33	82	21	123	143	6	*
1964/65	14	112	13	29	84	20	115	135	8	19
1965/66	13	104	12,5	37	90	19	108	127	10	19
1966/67	12	100	12,5	28	80	18	101	119	13	18
1967/68	13	98	13,5	16	70	17	97	114	17	17
1968/69	14	97	15	19	74	17	92	109	19	*
1969/70	14	93	15	17	83	16	89	105	21	*
1970/71	14	90	15	31	80	16	87	103	21	*
1971/72	12	87	14,5	24	81	15	84	99	22	*
1972/73	11	82	13	36	103	15	82	97	23	15
1973/74	10	80	12,5	20	74	15	79	94	23	15
1974/75	10	79	13	25	84	15	77	92	22	14

1 Anzahl steuerfreien Eigenbedarf beanspruchende Betriebe.
2 1 000 Hektoliter reiner Alkohol.
3 Liter reiner Alkohol.
4 Anteil des steuerfreien Eigenbedarfes an der gesamten Herstellungsmenge von Branntwein (ohne Sprit) (4) und der Herstellungsmenge der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber (5).
5 Bestand Ende Geschäftsjahr.
6 Davon Alkoholproduzenten mit begrenztem steuerfreiem Eigenbedarf.

Quellen: – *Eidg. Alkoholverwaltung*, Statistische Angaben 1976, S. 23, 27 f., 30.
– *Eidg. Alkoholverwaltung*, Dienst für Volksgesundheit und Statistik (Hausbrennapparatebestand, Steuerfreier Eigenbedarf 1974/75).

Zu dieser Tabelle ist noch zu sagen, dass in der Konsumstatistik von *Welti* der Anteil des steuerfreien Eigenbedarfes am Pro-Kopf-Konsum für die Jahre 1966/1970 rund 9 Prozent ausmachte. In der Periode 1961/1965 war er mit rund 12 Prozent jedoch noch bedeutend höher.[216]

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Die gesundheitspolitische Inkonformität der Hausbrennerei dürfte unbestritten sein. Sie bringt unerwünschte dezentrale Lager bei den Alkoholherstellern und damit zweifellos einen direkten Mehrverbrauch der bäuerlichen Konsumenten. Überdies wird die Nachfrage dieser Personen nicht durch das wichtige alkoholpolitische Instrument der Alkoholsteuern beeinflusst. Sie ist auch – begünstigt durch die Handelsprivilegien – der Schwarzproduktion förderlich, womit sehr wahrscheinlich eine illegale Abgabe von relativ billigem Alkohol an Dritte verbunden ist. Damit beeinträchtigt sie auch den konformen Einsatz anderer gesundheitspolitischer Massnahmen, vor allem der Alkoholsteuern.[217]

Wenn wir unsere Ausführungen jedoch mit diesen Feststellungen beschlössen, so würden wir den Anstrengungen der Träger der Alkoholpolitik nicht gerecht, welche, wie erwähnt, die gesundheitspolitisch negativen Auswirkungen der Hausbrennerei erstmals 1936, besonders aber mit der VV AlkG im Jahre 1962 zu mildern versucht haben.[218] Wir müssen darum noch abklären, ob diese Massnahmen geeignet sind, die durch die Hausbrennerei verursachte Lücke in der Angebotsbeschränkung wenigstens teilweise zu schliessen.

- Aus der *Tabelle 8* ist ersichtlich, dass der steuerfreie Eigenbedarf von 1961/62 bis 1974/75 bedeutend abgenommen hat. Die Ursachen dieser Abnahme liegen primär zweifellos in der seit 1962 engeren Definition des Landwirtschaftsbetriebes, welche zu einem beträchtlichen Rückgang der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber geführt hat.[219]
- Sekundär liegen die Ursachen dieses Rückganges auch in der seit 1962 verschärften Begrenzungspraxis, welche in Kolonne (9) der Tabelle zum Ausdruck

216 Berücksichtigt ist nur der steuerfreie Eigenbedarf für den menschlichen Konsum *(Quelle: Welti,* F., a. a. O., S. 16).

217 Vgl. *Schenkel,* Willy, a. a. O., S. 133, 155. Vgl. auch BBl III 1965 62. Ferner unsere Ausführungen in *Übersicht 11.*

218 Vgl. Kapitel 416.1, Fussnote 202.

219 Der Umfang des steuerfreien Eigenbedarfes hängt mit einem Regressionskoeffizienten von 0,86 von der Herstellungsmenge der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber ab. Der Regressionskoeffizient ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,9 Prozent signifikant; 76 Prozent der Variation des steuerfreien Eigenbedarfes lassen sich mit der Variation der Herstellungsmenge erklären. Die betreffende Regressionsgleichung lautet: $Y = 13329 \cdot 1{,}00002^{x_i}$, wobei Y = Erwartungswert des steuerfreien Eigenbedarfes in Hektoliter und x_i = Herstellungsmenge von Branntwein durch Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber in Hektoliter, 1961/62–1973/74 *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 27, 30).

kommt. Insgesamt hat sich die Zahl der ohne Begrenzung steuerfreien Eigenbedarf beanspruchenden Produzenten in der betrachteten Periode mehr als halbiert (147 000 im Jahre 1961/62 gegenüber 70 000 1974/75).

- Eine Rolle spielt auch der tendenzielle Rückgang bei den Kernobsternten. [220] Doch ist der Einfluss des Ernteumfanges auf die Herstellungsmenge von Branntwein durch die Hausbrennerei nicht so gross wie derjenige zwischen den Obsternten und der Produktion aller Alkoholhersteller.[221]
- Im weiteren gibt es aber auch ausseralkoholpolitische Gründe, welche den Rückgang des steuerfreien Eigenbedarfes und der betreffenden Betriebe gefördert haben. Wir denken vor allem an die Abwanderung der Produktionsmittel Arbeit und Boden aus dem primären Sektor und die Rationalisierung in der Landwirtschaft.[222]

Indessen darf man aus der Abnahme der Anzahl Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber nicht etwa auf eine im Ausmass proportionale gesundheitspolitische Wirkung schliessen. Mit dem verminderten steuerfreien Eigenbedarf tritt zwar sicher eine erwünschte Angebotswirkung ein. Doch werden damit die dezentralen Lager in den Landwirtschaftsbetrieben nicht beseitigt, sondern höchstens im Rahmen der genannten Angebotswirkung reduziert, denn die aus der Statistik verschwundenen Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber werden von der Alkoholverwaltung in der Regel zu den Gewerbebrennauftraggebern, ausnahmsweise zu den Gewerbebrennern, umgeteilt. [223] Hingegen verbessert sich damit die Voraussetzung der Erhebung von Alkoholsteuern. Wir werden auf diesen Punkt bei der fiskalischen Zieleignung zurückkommen.[224]

220 Vgl. *Tabelle 5.*

221 Die Regressionsanalyse zwischen den Obsternten und der Branntweinherstellung durch die Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber ergibt einen Regressionskoeffizienten von 0,76; er ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,9 Prozent signifikant; 59 Prozent der Variation der Branntweinherstellung lassen sich mit der Variation der Obsternten erklären. (Vgl. dazu das Resultat der *Tabelle 6* auf S. 83, wo für alle Hersteller ein Regressionskoeffizient von 0,85 berechnet wurde). Die Regressionsgleichung lautet: $Y = 7965 \cdot 1{,}0012^{xi}$, wobei Y = Erwartungswert der Branntweinherstellung durch Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber in Hektoliter reiner Alkohol und xi = Obsternten in 1 000 Tonnen, 1956/57–1973/74. Man beachte, dass nicht nur der Regressionskoeffizient, sondern auch die Steigung der Kurve kleiner als der entsprechende Wert der *Tabelle 6* ist *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 12, 27).

222 *Reichmuth* stellt die folgenden Frage: „welcher rationell und neuzeitlich arbeitende Landwirt hat heute noch Zeit, für sich und sein Vieh (!) Schnaps zu brennen? !" *(Reichmuth,* Alfred, a. a. O., S. 145, Fussnote 3).

223 Damit ist auch der Zuwachs an Gewerbebrennauftraggebern von rund 44 000 am 30. Juni 1962 auf rund 79 000 am 30. Juni 1975 zu erklären *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 23). Die Umteilung zum Gewerbebrenner erfolgt nur dann, wenn der ehemalige Hausbrenner keine Gelegenheit hat, seine Rohstoffe bei einem Lohnbrenner zu Alkohol verarbeiten zu lassen, d. h. wenn ein wirtschaftliches Bedürfnis des Landes nach einer Brennerei besteht (vgl. dazu vor allem Kapitel 417.2, Fussnote 243).

224 Vgl. auch *Übersicht 9.*

Zusammenfassend kann man den genannten Anstrengungen der Träger der Alkoholpolitik sicher eine positive gesundheitspolitische Wirkung zugestehen. Die Anwendung der VV AlkG von 1962 hat in der politisch heiklen Frage der Hausbrennerei zweifellos bemerkenswerte gesundheitspolitische Fortschritte gebracht. Wir müssen aber die Einschränkung beifügen, dass man ohne eine grundsätzlich andere Lösung des Hausbrennereiproblems (d. h. ohne deren Aufhebung) infolge der Antinomie zwischen dem gesundheitspolitischen und dem agrarpolitischen Ziel stets Einbussen beim gesundheitspolitischen Ziel in Kauf nehmen muss.

Die fiskalische Zieleignung

Die fiskalischen Probleme der Hausbrennerei liegen in der Frage nach den entgangenen Steuererträgen sowie darin, wie sie sich auf die Möglichkeit auswirkt, andere alkoholpolitische Massnahmen, besonders Alkoholsteuern, durchsetzen zu können. In der gegebenen Situation stellt sich ausserdem noch die Frage, ob die erwähnten Anstrengungen der Träger der Alkoholpolitik geeignet sind, die im Grundsatz sicher unbestrittene fiskalische Inkonformität der Hausbrennerei wenigstens teilweise zu mildern.

- Zur Ermittlung der *entgangenen Steuererträge* durch die Hausbrennerei bzw. den steuerfreien Eigenbedarf könnte man versucht sein, diesen (aufgeteilt nach Kernobst- und Spezialitätenbranntwein) mit den entsprechenden Steuersätzen zu multiplizieren.[225]/[226] Da dieses Vorgehen eine unelastische Nachfrage der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber unterstellt, handelt es sich dabei um den theoretisch maximalen Fiskalausfall. [227] Realistischer ist aber eine preiselastische Nachfrage, so dass der Fiskalausfall geringer ist. Das Ausmass der Elastizität ist indessen unbekannt; es lässt sich auch nicht mit einem für diese Arbeit vernünftigen Aufwand ermitteln. Verschiedene Indizien sprechen aber für eine relativ elastische Nachfrage der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber:
  - Die Steuerfreiheit wird mit dem Willen zur Erhaltung des Rechtes auf Eigenbrand gefordert. Man darf daraus schliessen, dass bei Aufhebung des steuerfreien Eigenbedarfes die Erzeugung und damit die Nachfrage der ehemaligen Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber stark abnehmen wird.[228]

225 Von den entgangenen Kleinhandelsgebühren und allfälligen weiteren Mindererträgen sehen wir ab.

226 Für das Jahr 1973/74 ergäbe sich damit eine Summe von rund 18 Millionen Franken (14 451 Hektoliter Kernobstbranntwein zu 50 Volumenprozent und 1 900 Franken Steuern je Hektoliter reiner Alkohol; 5 803 Hektoliter Spezialitätenbranntwein zu 50 Volumenprozent und 1 550 Franken Steuer je Hektoliter reiner Alkohol). *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Dienst für Volksgesundheit und Statistik. Wegen der Alkoholsteuererhöhung von 1975 lässt sich diese Rechnung für das Jahr 1974/75 nicht ohne weiteres durchführen.

227 Wir argumentieren mit der Nachfragefunktion, weil wir die Alkoholsteuern als nachfragebeeinflussendes Instrument betrachten. Man könnte aber auch mit der Elastizität des Angebotes argumentieren. Zum Elastizitätsbegriff vgl. Kapitel 421.2, Fussnote 300 sowie Kapitel 22, Fussnote 16.

228 Vgl. BBl III 1965 44 und 62.

- Wir haben 30 ehemalige Hausbrennauftraggeber, welche in Anwendung der restriktiveren Bestimmungen der VV AlkG zu den voll steuerpflichtigen Gewerbebrennauftraggebern umgeteilt wurden, auf ihre Branntweinerzeugung vor und nach der Umteilung hin analysiert: *Vor* der Umteilung liessen sie durch den Lohnbrenner durchschnittlich 11,96 Liter reinen Alkohol pro Jahr herstellen. *Nachher* produzierten die gleichen Personen nur noch 1,8 Liter reinen Alkohol pro Jahr, ohne dass ihre Betriebsverhältnisse grundlegend geändert hätten.[229]
- Die Gebührenfreiheit im Kleinhandel, welche auf den einzelnen Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber wie eine Steuerbefreiung wirkt, wurde durch die Interessenvertreter mit der Untragbarkeit solcher Abgaben für die landwirtschaftlichen Produzenten begründet.[230]

- In der Vielzahl der Branntweinhersteller und der Tatsache des steuerfreien Eigenbedarfes liegen schwerwiegende *Beschränkungen der Besteuerungsfähigkeit,* da mit jeder Erhöhung des Alkoholsteuerniveaus unter sonst gleichen Umständen ursächlich eine vermehrte Steuerhinterziehung bzw. vermehrte Missbräuche der Hausbrennereiprivilegien verbunden sein dürften.[231] Die sich deshalb jeweils aufdrängende Verstärkung der Kontrolle würde aber zu vermehrten Kosten führen. *Schenkel* geht so weit zu folgern, dass der Ausbau des Kontrollapparates „möglicherweise den Steuermehrertrag wiederaufschlucken würde".[232]
- Die *Anstrengungen* der Träger der Alkoholpolitik wirken sich vor allem gerade in dieser Hinsicht fiskalisch positiv aus. Neben den direkten Mehrerträgen, die durch die Aufhebung oder die Begrenzung der Privilegien bei einzelnen Produzenten entstehen, ist namentlich mit der Umteilung der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber zu den Gewerbebrennauftraggebern eine verbesserte Kontrolle der Produktion bei gleichen Kosten verbunden.[233] Damit wird auch die Möglichkeit verbessert, andere alkoholpolitische Massnahmen, besonders die Alkoholsteuern, durchzusetzen. Dieses Phänomen spielt besonders im folgenden Kapitel eine Rolle. Wir müssen darum nicht näher darauf eintreten.[234]

229 Bei der Auswahl der Produzenten musste beachtet werden, dass die Erzeugung für zwei bis drei Jahre vor und nach der Umteilung vorlag. Bei 16 Umgeteilten konnten 3, bei 14 nur 2 Jahre vor und nach der Umteilung berücksichtigt werden. Die Auswahl wurde unabhängig von der Erzeugung vor und nach der Umteilung, jedoch aus administrativen Gründen nicht zufällig vorgenommen. Es handelt sich um je 10 ehemalige Hausbrennauftraggeber aus den Kantonen Aargau, St. Gallen und Schaffhausen *(Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Sektion Brennereiwesen II).

230 Vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 17.

231 Vgl. *Schmölders,* Günter, Ertragsfähigkeit, S. 27. Vgl. auch *Schenkel,* Willy, a. a. O., S. 155.

232 *Schenkel,* Willy, a. a. O., S. 156.

233 Man könnte auch sagen, dass damit die gleiche Kontrolle mit einem geringeren Aufwand durchgeführt werden kann.

234 Vgl. dazu unsere Ausführungen in *Übersicht 9.*

Zusammenfassend kann man sagen, dass – analog unseren Bemerkungen bei der gesundheitspolitischen Zieleignung – den genannten Anstrengungen der Träger der Alkoholpolitik eine fiskalisch positive Wirkung zuzugestehen ist. Ohne eine grundsätzlich andere Lösung des Hausbrennereiproblems wird sich aber auch das fiskalische Ziel nicht bedeutend besser erreichen lassen.

417 Die Verminderung des Brennapparatebestandes

417.1 Darstellung der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes

Nach BV Art. 32bis Abs. 2, 3. Satz und AlkG Art. 25 muss der Bund bzw. die Alkoholverwaltung die Zahl der Brennapparate dadurch vermindern, dass er Brennapparate kauft und zweckentfremdet. Nach den gleichen rechtlichen Bestimmungen geschieht dies auf freiwilliger Basis, d. h. der Brennereieigentümer ist nicht verpflichtet, die Einrichtung auf Begehren der Alkoholverwaltung zu verkaufen. Er hat aber das Recht, seinen Apparat anzubieten und bei Verweigerung des Aufkaufs den Entscheid der Verwaltung anzufechten.

Im Jahre 1930 wurde eine Bestandeserhebung der Brennapparate durchgeführt.[235] Von den damals festgestellten 38 934 und den nachträglich anerkannten 3 279 Apparaten sind bis zum Jahre 1975 21 122 von der Alkoholverwaltung aufgekauft und 3 491 sonst eliminiert worden. Dies entspricht einer Abnahme von 24 613 Einheiten oder 58 Prozent (Differenz in Prozent des Anfangsbestandes). In den Jahren 1961/62 bis 1974/75 ist ein durchschnittlicher Rückgang von 443 Apparaten zu verzeichnen; zu Beginn des Einsatzes dieser Massnahme – in den Jahren 1933/34 bis 1935/36 – waren es durchschnittlich rund 1 600.[236] Ab 1942/43 liegen auch gegliederte Unterlagen über die Veränderungen des Bestandes an Haus- und Gewerbebrennereien vor. Der Hausbrennapparatebestand hat seither bis Mitte 1975 um 17 167 abgenommen, derjenige der Gewerbebrennereien um 1 219 zugenommen.[237]

Nach BV Art. 32bis Abs. 4 ist das nicht gewerbsmässige Herstellen oder Herstellenlassen von Branntwein nur in den schon vorhandenen Hausbrennereien gestattet. Die Pflicht zum Aufkauf von Brennapparaten impliziert die Einschränkung der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Branntweinproduzenten. Die Alkoholverwaltung knüpft deshalb an die Neuerteilung von Gewerbekonzessionen die Bedingung, dass bestehende Brennapparate verwendet oder solche durch neue Anlagen

235 Vgl. BB betreffend die Erhebung über den Bestand der Brennapparate, vom 26. Juni 1930, AS *1930* 405 sowie BRB betreffend die Erhebung über den Bestand der Brennapparate, vom 18. Juli 1930, AS *1930* 465.

236 *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 24.

237 *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Dienst für Volksgesundheit und Statistik. Vgl. auch *Tabelle 8.*

mit höchstens dem gleichen Brennvolumen ersetzt werden. Das gleiche gilt, wenn ein bisheriger Konzessionär seine Brennereieinrichtung erneuern will. [238] Ein Teil der nicht durch Ankauf der Alkoholverwaltung weggefallenen Brennapparate dürfte auf die Substitution von mehreren Hausbrennapparaten durch jeweils eine gewerbliche Einrichtung zurückzuführen sein. Neue Hausbrennkonzessionen sind nicht möglich, weil nur jene Brennapparatebesitzer Konzessionen erhielten, deren Einrichtungen in der erwähnten Bestandeserhebung erfasst oder nachträglich anerkannt wurden. [239] Nach erfolgtem Aufkauf einer Hausbrennerei wird ausserdem auf der gleichen Liegenschaft keine Hausbrennkonzession mehr erteilt.[240]

Mit dem Verkauf der Brennerei bleibt dem Verkäufer das Recht erhalten, seine Rohstoffe bei einem Lohnbrenner brennen zu lassen. Sofern er Hausbrenner war und nunmehr die Voraussetzungen des Hausbrennauftraggebers erfüllt, verliert er auch nicht das Recht auf den steuerfreien Eigenbedarf.

417.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Die Beantwortung der Frage nach der gesundheitspolitischen Zieleignung hat vom Problem auszugehen, ob mit der Verminderung des Brennapparatebestandes und des Brennvolumens eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Brennerei verbunden ist. Anschliessend müssen wir untersuchen, welche Angebotswirkungen sich daraus ergeben.

– Zur Frage, wie sich die *Leistungsfähigkeit* der Branntweinproduktion infolge der Verminderung des Brennapparatebestandes und -volumens verändert, ist vorauszuschicken, dass es sich bei den genannten Zahlen um die Differenz zwischen Abgängen und Zugängen handelt. Unterlagen sowohl für den Brennapparatebestand als auch das Brennvolumen liegen nur für die Jahre 1966 und 1974 vor. Die *Tabelle 9* zeigt, dass in der betrachteten Periode beide Grössen im Saldo abgenommen haben, dass jedoch bei den Gewerbebrennern ein Zugang zu verzeichnen ist.

238 VV AlkG Art. 17 Abs. 1, SR 680.11 sieht lediglich die *Bewilligungspflicht* für eine Leistungssteigerung bei gewerblichen Brennapparaten vor. Vgl. dazu *Eidg. Alkoholverwaltung*, Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Ausdehnung der Erzeugung von Branntwein aus Williamsbirnen, ihre Bedeutung und Rückwirkungen auf die Anwendung der Alkoholgesetzgebung und Möglichkeiten allfälliger Massnahmen, (Vervielfältigung), Bern 1962, S. 13 f. und 19. *Wyler* spricht nicht vom Brennvolumen, sondern von der Leistungsfähigkeit der Anlagen. Diese soll diejenige der alten Brennerei nicht übersteigen (vgl. *Wyler*, Werner, a. a. O., S. 78).

239 Vgl. VV AlkG Art. 41 Abs. 2, SR 680.11. Vgl. auch die vorstehende Fussnote 235.

240 Vgl. VV AlkG Art. 25 Abs. 5, SR 680.

Tabelle 9: Brennapparatebestand und -volumen in der Schweiz[1], 1966 und 1974

Jahr[2]	Hausbrenner		Gewerbebrenner		Hausbrenner und Gewerbebrenner	
	Brenn-apparate	Brenn-volumen (Liter)	Brenn-apparate	Brenn-volumen (Liter)	Brenn-apparate	Brenn-volumen (Liter)
1966	17 996	1 295 590	2 591	528 693	20 587	1 824 283
1974	14 310	1 035 635	3 142	549 878	17 452	1 585 513
Ab-/Zu-nahme 1966–1974	– 3 686	– 259 955	551	21 185	– 3 135	– 238 770

1 Ohne Brennkolonnen.
2 Jeweils am 30. Juni.

Quelle:
Eidg. Alkoholverwaltung, Dienst für Volksgesundheit und Statistik.

Wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Leistungsfähigkeit einer Brennerei deren Fähigkeit ist, pro Zeiteinheit eine bestimmte Alkoholmenge zu produzieren, so sieht man sofort ein, dass das Brennvolumen nur eine der Determinanten für die Leistungsfähigkeit ist.[241] Je nachdem in welchem Rahmen sich die Substitution der Hausbrenn- durch Gewerbebrennapparate und das Mass der Erneuerung alter Anlagen halten, ist mit einer Verminderung des Brennapparatebestandes und -volumens kein Rückgang, sondern möglicherweise sogar eine Steigerung der Leistungsfähigkeit verbunden. Denn erstens sind Gewerbebrennereien meist effizienter im Betrieb als Hausbrennapparate und zweitens sind neue Anlagen leistungsfähiger als alte mit dem gleichen Volumen.[242]

– Nachdem das Problem der Leistungsfähigkeit abgeklärt ist, können wir uns der Frage nach den *Angebotswirkungen* der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes zuwenden. Selbst unter der Annahme, dass damit die Leistungsfähigkeit der Brennerei vermindert würde, ist dadurch *kurzfristig* keine Einschränkung des inländischen Branntweinangebotes zu erwarten. Die Alkoholverwaltung ist nämlich nach AlkG Art. 5 Abs. 1 verpflichtet, den „wirtschaftlichen Bedürfnissen des Landes" entsprechend Brennkonzessionen zu erteilen, so dass eine minimale Brennkapazität unabhängig von der hier besprochenen Mass-

241 Andere Determinanten sind z. B. die Heizungsart oder der Unterhalt der Anlage.
242 Statistisch kann man aber die Leistungsfähigkeit nicht mit einem für die vorliegende Arbeit tragbaren Aufwand ermitteln.

nahme aufrechterhalten bleibt. [243] Da dem Verkäufer eines Brennapparates ausserdem das Recht auf die Branntweinherstellung nicht grundsätzlich verloren geht, ist kurzfristig ebensowenig mit einer Verminderung der dezentralen Lager in landwirtschaftlichen Betrieben zu rechnen.

Indessen liegt in der angestrebten Verminderung des Brennapparatebestandes die *langfristige* gesundheitspolitische Bedeutung, dass damit die Kontrollmöglichkeiten über die Produktion von Branntwein verbessert werden. [244] Dies hat zunächst zur Folge, dass die illegale Branntweinherstellung und -verwendung eingedämmt wird. Es ist nämlich technisch einfacher, den Produktionsvorgang bei relativ wenigen Gewerbe- und Lohnbrennern zu überwachen als bei einer Grosszahl von Hausbrennern. [245] Man darf zudem ohne nähere Untersuchung annehmen, dass die Zahl der Versuche, gegen das AlkG zu verstossen, bei den Gewerbebrennern signifikant kleiner als bei den Hausbrennern ist; denn für Gewerbebrenner, vor allem die grösseren, sind die Strafbestimmungen des AlkG von umfassenderer wirtschaftlicher Bedeutung als für den Hausbrenner. [246] Die zweite gesundheitspolitisch relevante Konsequenz, die sich aus der verbesserten Kontrollmöglichkeit ergibt, liegt darin, dass die Voraussetzungen, andere gesundheitspolitische Massnahmen durchsetzen zu können, verbessert werden. Dies betrifft vor allem die Alkoholsteuern: Da jede Erhöhung ihres Niveaus bei gleicher Kontrollintensität tendenziell zu vermehrter Steuerhinterziehung bzw. zu vermehrten Verstössen gegen das AlkG führen dürfte, ist mit der verbesserten Kontrollmöglichkeit ursächlich eine Erhöhung des potentiellen Alkoholsteuerniveaus verbunden.[247]

Die fiskalische Zieleignung

Das fiskalische Problem der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes besteht in der Antwort auf zwei Teilfragen, die sich aus dem unterschiedlichen zeitlichen Eintreffen der fiskalischen Wirkungen ergeben. Einmal ist abzu-

243 Nach *Wyler* liegt dann ein wirtschaftliches Bedürfnis vor, „wenn die Brennereirohstoffe der Verderbnis anheimfallen würden, sofern sie nicht innert nützlicher Frist dem Brennhafen zugeführt werden könnten" *(Wyler,* Werner, a. a. O., S. 62).

244 Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten für Herstellung *und* Handel. Es ist zu betonen, dass die Kontrollmöglichkeiten mit abnehmendem Brennapparatebestand zunehmend verbessert werden, d. h. dass der Grenzwert der Kontrollmöglichkeiten mit abnehmendem Bestand zunimmt.

245 Der Lohnbrenner unterliegt einer strengen, durch die Konzessionsbestimmungen gegebenen Kontrolle. Er steht als Gewerbebrenner in engem Kontakt mit der Alkoholverwaltung und hat in der Überwachung der Branntweinproduktion eine Schlüsselstellung inne (vgl. AlkG Art. 13, SR 680 und VV AlkG Art. 2–19 sowie 33–35, SR 680.11).

246 Vgl. BBl III 1965 60. Zu den Strafbestimmungen vgl. AlkG Art. 53 Abs. 2 und Art. 55 Abs. 2, SR 680.

247 Vgl. dazu *Schenkel,* Willy, a. a. O., S. 155 f. und unsere Ausführungen in *Übersicht 9.*

klären, ob die sich kurzfristig ergebenden fiskalisch negativen Wirkungen der Ankaufskosten gerechtfertigt sind. Zum anderen sind die langfristigen Konsequenzen der Massnahmen zu untersuchen.

- Die primäre Verfolgung des gesundheitspolitischen Ziels hat die erwähnten *kurzfristigen* negativen fiskalischen Folgen, welche infolge der Antinomie zwischen dem gesundheitspolitischen und dem fiskalischen Ziel nicht zu umgehen sind. Es wäre indessen zu prüfen, ob sie auch minimiert werden. Da das AlkG in Art. 26 Grundsätze zur Preisbildung beim Ankauf aufstellt, die einen marktwirtschaftlichen Preis zulassen, ist dies zumindest wahrscheinlich. [248] Man müsste aber zur Sicherung dieser Aussage jeden einzelnen Aufkaufsfall prüfen. Eine solche Untersuchung wäre aber im Verhältnis zur gewonnenen Erkenntnis eindeutig zu aufwendig. Der Verzicht auf die Analyse scheint uns umso eher gerechtfertigt, als die Aufkaufskosten relativ gering sind. [249]
- Hingegen sind die *langfristigen* fiskalischen Konsequenzen eine nähere Untersuchung wert. Nach unseren Ausführungen zur gesundheitspolitischen Zieleignung können wir uns dazu trotzdem kurz fassen und die einzelnen Wirkungen in der *Übersicht 9* lediglich erwähnen, ohne sie zu begründen.

Übersicht 9: Die langfristigen fiskalischen Konsequenzen der Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes

positive Konsequenzen	negative Konsequenzen
– verminderter Aufwand für die Kontrolle der Produktion bzw. bessere Kontrolle mit gleichem Aufwand. – Erhöhung des potentiellen Alkoholsteuerniveaus als Voraussetzung erhöhter Einnahmen	Summe der Aufkaufskosten der einzelnen Geschäftsjahre der Alkoholverwaltung (aufgezinst auf den Betrachtungszeitpunkt)

248 Dagegen spricht auch nicht die Tatsache, dass die durchschnittlichen Aufkaufskosten pro Apparat seit 1961/62 gestiegen sind und als Folge dieser und der anderen alkoholpolitischen Massnahmen weiter steigen werden. *Quelle:* Vgl. die folgende Fussnote.

249 Sie betrugen in den Jahren 1961/62 bis 1972/73 Durchschnittlich 221 000 Franken jährlich *(Quellen: Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1972/1973, S. 9; 1971/1972, S. 46; 1970/1971, S. 28; 1969/1970, S. 26; 1968/1969, BBl II 1969 1124; 1967/1968, BBl II 1968 526; 1966/1967, BBl II 1967 920; 1965/1966, BBl II 1966 538; 1964/1965, BBl II 1965 1406; 1963/1964, BBl II 1964 942 f.; 1962/1963, BBl II 1963 899; 1961/1962, BBl II 1962 1035). Vom Jahr 1973/1974 an sind die betreffenden Kosten im Geschäftsbericht der Alkoholverwaltung nicht mehr ausgewiesen.

Zu der vorstehenden Übersicht haben wir nur die zwei folgenden theoretischen Bemerkungen: Wenn sich aus der Saldierung der beiden Konsequenzenarten eine positive Wirkung ergibt, so könnte man die Massnahmen zur Verminderung des Brennapparatebestandes allein fiskalisch rechtfertigen. Wenn aber ein negativer Saldo einträte, so müsste und könnte man die gesundheitspolitisch positiven Wirkungen der verbesserten Kontrolle zur Rechtfertigung heranziehen.

Abschliessend ist zu den fiskalischen Wirkungen der hier diskutierten Massnahme noch zu bemerken, dass die Verminderung des Brennapparatebestandes bei gleicher grundsätzlicher Lösung des Hausbrennereiproblems nicht beliebig und mit unveränderten fiskalischen Folgen fortgeführt werden kann. Unter sonst gleichen Umständen wird sich nämlich der Widerstand gegen die Massnahme mit abnehmendem Brennapparatebestand vergrössern, so dass die steigenden Aufkaufskosten den weiteren Einsatz des Instrumentes nicht mehr lohnend machen dürften.[250]

418 Die Alkoholhandelsbestimmungen

Die bisher besprochenen Massnahmen der schweizerischen Alkoholpolitik waren im wesentlichen Instrumente zur Beeinflussung der Herstellung von Alkohol. Einzig die Monopolisierung des Angebots betraf auch den Handel mit dem Produktionsmittel Alkohol. Weil wir anlässlich der Diskussion dieser letzteren Massnahme unser Augenmerk auf die Angebotsform gerichtet hatten, erwähnten wir nur beiläufig, dass der Handel weiteren Restriktionen unterliegt.[251] In diesem Kapitel gehen wir weiter und befassen uns mit den eidgenössischen Bestimmungen über den Handel mit dem Produktionsmittel und dem Konsumgut Alkohol. Indessen sind zwei Einschränkungen zum hier behandelten Thema anzubringen:

– Wie wir noch zeigen werden, unterliegt ein bedeutender Teil der Handelsbestimmungen kantonaler Trägerschaft. Kantonale Politik ist aber gemäss unserer Definition der Alkoholpolitik nicht Gegenstand dieser Arbeit.[252]

250 Dies äussert sich in der erwähnten Zunahme der durchschnittlichen Aufkaufskosten seit 1961/62 sowie der Verflachung der Verminderung des Apparatebestandes. Analoges gilt für die Umteilung der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber zu den Gewerbebrennauftraggebern bzw. Gewerbebrennern (vgl. den Kommentar zu *Tabelle 8*).

251 Dies äusserte sich unter anderem darin, dass wir das Angebot als geschlossen (Sprit) oder als bedingt geschlossen (übriger Alkohol) bezeichnet haben. Vgl. dazu Kapitel 411, besonders die *Übersicht 5*.

252 Vgl. unsere Definition der Alkoholpolitik und die Ausführungen zu den Trägern der Alkoholpolitik.

– Die gesetzlichen Grundlagen der Alkoholhandelsbestimmungen sind zur Zeit der Drucklegung dieser Arbeit in einem Revisionsverfahren.[253] Es wäre deshalb sowohl fehl am Platz, hier mehr als nur das Grundsätzliche zu den geltenden Bestimmungen zu sagen, als auch die vorgesehenen Änderungen des Instrumentes detailliert darzustellen und zu würdigen. Wir wissen nicht sicher, ob und in welcher Richtung die vorgeschlagenen Änderungen noch modifiziert werden, oder ob überhaupt revidierte Gesetzesartikel rechtskräftig werden.

418.1 Darstellung der Alkoholhandelsbestimmungen

In der *Übersicht 10* haben wir unter Angabe der einschlägigen rechtlichen Grundlagen dargestellt, welche Arten des Handels die Alkoholordnung unterscheidet und welches die hauptsächlichsten daran geknüpften Vorschriften sind. Der Vollständigkeit halber haben wir auch den kantonalen Bereich des Instrumentes angegeben.

Wie der nachstehenden Übersicht zu entnehmen ist, unterstehen der Grosshandel und der Kleinhandel über die Kantonsgrenzen dem Bund, während für den Kleinhandel innerhalb der Kantonsgrenzen die Kantone im Rahmen der Bundesgesetzgebung zuständig sind. Der Grundsatz der Bewilligungspflicht gilt aber auch im kantonalen Bereich.[254] Die verschiedenen eidgenössischen Bewilligungen werden unter gewissen persönlichen Voraussetzungen des Bewerbers gegen Entrichtung der folgenden Gebühren abgegeben:[255]

– Die *Grosshandelsgebühr* beträgt nach AlkG Art. 40 Abs. 3 jährlich 100 Franken. Sie ist seit ihrer gesetzlichen Festlegung im Jahre 1932 nie erhöht worden.
– Die *Kleinhandelsversandgebühr* beträgt nach AlkG Art. 42 Abs. 2 jährlich 1 000 Franken. Auch sie wurde nie erhöht. Die Einnahmen aus dieser Gebühr fallen ganz den Kantonen zu.[256]

Wir brauchen nicht näher auf den Inhalt der *Übersicht 10* einzutreten, hingegen scheint es zum Verständnis der nachfolgenden Zieleignungsanalyse notwendig, dass wir die Abgrenzung zwischen dem Gross- und dem Kleinhandel klären:

„Im geltenden Recht wird die Grenze zwischen Gross- und Kleinhandel nach der Menge der gelieferten Ware gezogen. Wer gleichzeitig wenigstens 40 Liter oder

253 Vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG. Kurz vor Drucklegung dieses Buches hat der Bundesrat das Eidg. Finanz- und Zolldepartement beauftragt, Botschaft und Gesetzesentwurf für die Teilrevision des Alkoholgesetzes vorzulegen (vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Teilrevision des Alkoholgesetzes, vervielfältigte Pressemitteilung vom 29. 1. 1976).

254 Vgl. AlkG Art. 41 Abs. 1, SR 680.

255 Zu den persönlichen Voraussetzungen des Bewerbers vgl. AlkG Art. 40 Abs. 3 und 4, SR 680 (Grosshandelsbewilligung) und VV AlkG Art. 90 Abs. 2, SR 680.11 (Kleinhandelsbewilligung).

256 Vgl. AlkG Art. 46, SR 680.

Übersicht 10: Die Arten des Handels mit Alkohol und die hauptsächlichsten daran geknüpften Vorschriften

Handel mit Alkohol
(BV Art. 32bis Abs. 1 und 8, Art. 32quater Abs. 1, SR 101)

Grosshandel (sog. 40 Liter Grenze)		*Kleinhandel*		
Grundsatz: Bewilligungspflicht der Alkoholverwaltung (AlkG Art. 40 Abs. 1, SR 680; VV AlkG Art. 95 Abs. 2, Art. 96, Art. 97, SR 680.11)	Sonderregelung: Ohne Bewilligung der Alkoholverwaltung für gewerbliche Branntweinhersteller, welche nur für eigene Rechnung erzeugte Branntweine verkaufen (AlkG Art. 40 Abs. 2, SR 680)	Versand über die Kantonsgrenzen: Versandbewilligung der Alkoholverwaltung neben kantonaler Bewilligung des Wohnsitzkantons oder Kleinhandelsbewilligung in jedem betreffenden Kanton (AlkG Art. 42, SR 680; VV AlkG Art. 99, SR 680.11)	Versand in einem Kanton: Eidg. Ermächtigung der Kantone, den Handel der Bedürfnisklausel zu unterwerfen und Gebühren zu erheben. Kantonale Begriffsbestimmung des Handels. Keine eidg. Bewilligung.[1] Betrifft auch Ausschank bzw. Verkauf über die Gasse (AlkG Art. 41, SR 680; VV AlkG Art. 98, SR 680.11)	Sonderregelung für Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber: Keine Bewilligungspflicht, sofern Verkauf über 5 Liter. Keine Gebühren (AlkG Art. 43, SR 680)

1 Eidg. *Verbote:* Teilweises Handelsverbot für Brennereien, Verkauf durch Hausieren und durch Umherziehen auf öffentlichen Strassen und Plätzen. Das Verbot der Alkoholwerbung in Radio und Fernsehen ist nicht im AlkG verankert, sondern durch Konzessionsbedingungen festgelegt. Reklamevorschriften finden sich in der Lebensmittelverordnung Art. 19 Abs. 5 und 6, Art. 406 Abs. 6, SR 817.02 bzw. in der Verordnung über die Strassensignalisation, vom 31. März 1963, Art. 80, SR 741.21 (vgl. auch BG über den Strassenverkehr, vom 19. Dezember 1958, Art. 6, SR 741.01).

beim Verkauf mehrerer Spirituosen von jeder Sorte mindestens 20 Liter abgibt, ist Grosshändler, wogegen jeder andere Handelsverkehr als Kleinhandel gilt." [257]

257 *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 7.

Es geht unter diesem Titel darum, das bestehende Instrumentarium einer Kritik aus gesundheitspolitischer und fiskalischer Sicht zu unterwerfen. Selbstverständlich können wir dies aber nicht tun, ohne auf die vorgesehenen Revisionspunkte hinzuweisen.

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Das gesundheitspolitische Problem der Alkoholhandelsbestimmungen liegt in der Antwort auf die Frage, ob und wie weit die damit verbundene Erschwerung des Angebots geeignet ist, die angebotene Menge Alkohol zu reduzieren. Bei der Beantwortung dieser Frage ist vorweg darauf hinzuweisen, dass das bestehende Instrumentarium eine bestimmte privatwirtschaftliche Handelsstruktur voraussetzt, welche sich aber im Laufe der Zeit verändert hat, ohne dass die betreffenden Vorschriften revidiert worden wären:

„Die Handelsvorschriften des geltenden Alkoholgesetzes sind auf die Marktverhältnisse zugeschnitten, wie sie in den Zwanzigerjahren und bis kurz nach dem Zweiten Weltkrieg herrschten. In dieser Epoche wurde der Handel mit gebrannten Wassern fast ausschliesslich in Fachgeschäften, vor allem Wein- und Spirituosenhandlungen, Apotheken und Drogerien ausgeübt. Die Betriebe kennzeichneten sich durchwegs durch einen ausgebauten Kundendienst (. . . . .). Ihre gleichartige Struktur führte zu einheitlichen Handelsgepflogenheiten und bot einigermassen Gewähr für geordnete Marktverhältnisse. Die Lage änderte sich jedoch mit dem Aufkommen der Selbstbedienungsläden, Cash-and Carry-Betriebe, Discountgeschäfte und Supermärkte . . . . Als Folge dieser Entwicklung fiel im Jahre 1968 das vom Verband des Schweizerischen Spirituosengewerbes (Spirituosenverband) mit den Agenten und Fabrikanten einerseits und rund 5 000 Detaillisten andererseits abgeschlossene Preisschutzabkommen dahin." [258]

Die Träger der Alkoholpolitik schreiben einen grossen Teil der Alkoholverbrauchszunahme seit dem letzten Weltkrieg und besonders seit 1968 dem gesundheitspolitischen Ungenügen der Handelsbestimmungen zu. Jedenfalls begründen sie die Notwendigkeit der Revision damit, dass die Vorschriften nicht mehr geeignet seien, das gesundheitspolitische Ziel der Alkoholpolitik zu erreichen.[259]

In ihrem Bericht zum Entwurf der Expertenkommission für die Revision der Handelsbestimmungen unterziehen die Träger der Alkoholpolitik das bestehende

258 *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 3.

259 Sie äussern sich dazu wie folgt: „Die geltenden Vorschriften genügen nicht mehr, um das durch Artikel 32bis Absatz 2 der Bundesverfassung gesteckte Ziel, wonach der Verbrauch von Trinkbranntwein zu vermindern ist, wirksam zu verfolgen." *(Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 3).

Instrumentarium einer eingehenden Kritik. Aus diesem Grund begnügen wir uns hier mit einer kurzen Würdigung der betreffenden Bestimmungen.

– Die *Abgrenzung zwischen Gross- und Kleinhandel* nach der verkauften Menge Alkohol birgt eine Reihe gesundheitspolitischer Inkonformitäten in sich: „So braucht der Kleinhändler bloss seine Grosslieferungen in mehrere Lieferungen unter 40 Liter aufzuteilen und diese zu verschiedenen Zeiten auszuführen, um sich die Lösung einer Grosshandelsbewilligung zu ersparen. Der Hauptmangel der geltenden Ordnung liegt jedoch darin, dass der Grosshändler neben Wiederverkäufern (Wirt, Kleinhändler, Verarbeitungsbetriebe) auch Konsumenten beliefern kann, ohne von der kantonalen Bedürfnisklausel erfasst zu werden." [260]
Solange die Grosshändler die 40 Liter-Grenze einhalten, können ausserdem in einem Kanton beliebig viele Grosshändler angesiedelt werden. „Dem Einbruch der Grosshändler in die kantonale Kleinhandelsordnung ist umso mehr Bedeutung zuzumessen, als sich Konsumenten in Klubs, Einkaufvereinigungen oder mittels Sammelbestellungen zusammenschliessen, um beim Grossisten günstiger einzukaufen." [261] Diese Unterwanderung der kantonalen Bedürfnisklauseln hat nach Aussagen der Träger der Alkoholpolitik dazu geführt, dass sie verschiedene Kantone nicht mehr anwenden oder bereits aufgehoben haben.[262]
In diesem Zusammenhang weisen wir auch auf die gesundheitspolitisch unerwünschte Konsequenz hin, dass die Bedingungen für die Erteilung der Kleinhandelsversandbewilligung ausserordentlich leicht erfüllt werden können:

> „Artikel 42 des Alkoholgesetzes berechtigt den Inhaber einer eidgenössischen Bewilligung zum Kleinhandel über die Kantonsgrenzen hinaus zur Aufnahme von Bestellungen, ohne diese Bestellungsaufnahme näher zu ordnen. Auch die Kantone kennen kaum Vorschriften, welche die Tätigkeit von Handelsreisenden und Vertretern wirksam zu beschränken vermögen. Demnach können die vielen Vertreter, welche heute in der Schweiz tätig sind, ihre Kunden bearbeiten, ohne dafür eine vom Bedürfnis abhängige Bewilligung zu benötigen." [263]

– Die *Sonderregelungen* für Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber sowie für Gewerbebrenner sind grundsätzlich gesundheitspolitisch inkonform. Aus fiskalisch-administrativen sowie aus agrarpolitischen Gründen wäre es aber undenkbar, die rund 100 000 Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber generell einer

260 *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 7.
261 *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 7.
262 Vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 8.
263 *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 8.

Bewilligungspflicht zu unterstellen.[264] / [265] Für die Sonderregelung bei gewerblichen Betrieben der Alkoholherstellung lassen sich hingegen kaum stichhaltige Gründe anführen. Bei den rund 80 000 Gewerbebrennauftraggebern, welche zum grössten Teil nur Eigengewächs brennen lassen, kann man wiederum die Meinung vertreten, dass fiskalisch-administrative sowie zum Teil agrarpolitische Gründe eine Sonderregelung rechtfertigten.[266]

- Die eidgenössischen *Kleinhandelsverbote und Reklamevorschriften* sind an sich grundsätzlich geeignet, das Alkoholangebot (und auch die Nachfrage) zu beschränken. Doch dürfte ihre Wirkung wegen des punktuellen Einsatzes gering sein. Zudem ist es ein Mangel der alkoholpolitischen Konzeption, dass verschiedene Einschränkungen nicht durch die Alkoholpolitik, sondern durch andere Bereiche der Wirtschaftspolitik geregelt werden.[267] Dies hat die unerwünschte Folge, dass ausser den anderen alkoholpolitischen noch weitere Ziele den gesundheitspolitischen Aspekt konkurrenzieren und dass der Einfluss der Träger der Alkoholpolitik auf die gesundheitspolitisch relevanten, aber nicht alkoholpolitischen Massnahmen relativ gering ist.
- Die *eidgenössischen Gebühren* dürften – nach über 40 Jahren gleicher Höhe – keine gesundheitspolitische Wirkung haben. Kein Händler wird sich durch die 100 bzw. 1 000 Franken davon abhalten lassen, eine entsprechende Bewilligung zu lösen. Einzig bei der Hausbrennerei und den Gewerbebrennauftraggebern wäre eine namhafte Wirkung zu erwarten. Dort gelten aber die erwähnten Sonderregelungen.
- Den geltenden Alkoholhandelsbestimmungen kann man neben der gegenüber dem interventionslosen Zustand sicher vorhandenen, aber nicht besonders ausgeprägten Angebotswirkung immerhin zugute halten, dass dank ihnen eine Überwachung des Handels stattfindet. Die Bedeutung dieser Handelsrestriktionen liegt darin, dass sie die Voraussetzungen verbessern helfen, andere alkoholpolitische Massnahmen, besonders die Steuern durchzusetzen.[268]

264 Zu den fiskalisch-administrativen Gründen vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 17. Im Bericht der betreffenden Expertenkommission an das Departement wird dieser Punkt näher ausgeführt (vgl. *Expertenkommission,* Bericht der Expertenkommission für die Revision der Vorschriften des Alkoholgesetzes über den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, vom 18. Mai 1973, (Vervielfältigung), Bern 1973, S. 10–12).

265 Zum Bestand der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber vgl. *Tabelle 8.*

266 Die rund 79 000 Gewerbebrennauftraggeber sind zum grössten Teil umgeteilte ehemalige Hausbrennauftraggeber oder Hausbrenner. Vgl. dazu unsere Ausführungen auf S. 113. Die Träger der Alkoholpolitik postulieren aus diesem Grund für diese Kategorie Produzenten die gleiche Regelung wie für die Hausbrennerei (vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 16–19).

267 Vgl. die Fussnote 1 der *Übersicht 10.*

268 Diese Wirkung ist natürlich auch – oder in noch grösserem Masse – gesundheitspolitisch konformeren Handelsbestimmungen zuzuschreiben. – Vgl. zu dieser Wirkung unter anderem unsere Ausführungen in *Übersicht 9.*

Angesichts der Mängel der geltenden Alkoholhandelsbestimmungen ist es sicher zu begrüssen, dass die Träger der Alkoholpolitik die Bedingungen des Eintritts in den Kreis der Anbieter zu verschärfen beabsichtigen. Wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, wollen wir hier nicht die vorgesehenen Änderungen einer eingehenden Würdigung unterziehen. Da diese aber einige gesundheitspolitische Verbesserungen bringen könnten, müssen wir sie kurz skizzieren. Namentlich sind folgende Revisionspunkte vorgesehen: [269]

- Abgrenzung zwischen Gross- und Kleinhandel nach dem Kundenkreis, verbunden mit einer klaren Definition des Handels mit Alkohol.
- Die Bedürfnisklausel wird für den kantonalen Kleinhandel obligatorisch erklärt und eidgenössisch umschrieben.
- Einschränkung des kantonalen Kleinhandels durch weitere Verbote und sinngemässe Beschränkung des Kleinhandels über die Kantonsgrenzen, verbunden mit einer Gebührenerhöhung.
- Gebot kostendeckender Preise im Detailhandel sowie Verbot von Zugaben und Werbegeschenken.
- Bauliche Abtrennung der Verkaufsfläche für Spirituosen in Selbstbedienungsläden.
- Restriktionen der Reklamefreiheit.
- Koordination der kantonalen Massnahmen durch die Alkoholverwaltung.

Die fiskalische Zieleignung

Die fiskalischen Aspekte der Alkoholhandelsbestimmungen scheinen in der in dieser Arbeit betrachteten aktuellen Alkoholpolitik eine untergeordnete Rolle zu spielen. Von ihnen ist im Bericht des Finanz- und Zolldepartementes nur im Zusammenhang mit den administrativen Kosten allfälliger Beschränkungen des Handels bei Hausbrennern, Hausbrennauftraggebern und Gewerbebrennauftraggebern die Rede. [270] Trotzdem wollen wir kurz darauf eingehen. Das fiskalische Problem der Alkoholhandelsbestimmungen liegt in den Fragen nach den Gebührenerträgen und den Kosten des Einsatzes der Massnahme (administrative Kosten).

- Die Erträge der eidgenössischen Gebühren sind relativ bescheiden. Jene für den Grosshandel betrugen im Jahre 1974/75 rund 100 000 Franken, jene des Kleinhandelsversandes rund 300 000 Franken. [271] Angesichts der über 40jährigen Konstanz beider Gebühren darf man ohne weiteres sagen, dass die finanziellen

269 *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung.* Neben den angegebenen Revisionspunkten sind noch weitere gesetzliche Änderungen vorgesehen. Sie haben indessen keine oder nur geringe gesundheitspolitische Konsequenzen. (So betrachten wir die geplanten neuen Voraussetzungen zur Erlangung des Grosshandelspatentes und die Neuordnung der Sonderregelungen betreffend den bewilligungsfreien Handel durch gewisse landwirtschaftliche Alkoholhersteller als definitorische Anpassungen an die anderen Gliederungskriterien des Handels.)

270 Vgl. *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 17.

271 *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1974/1975, S. 32, 39.

Möglichkeiten bei diesem Instrument nicht ausgeschöpft sind. Aus gewerbepolitischen Gründen dürften indessen der Ergiebigkeit dieser Finanzquelle relativ enge Grenzen gesetzt sein. Es ist auch zu beachten, dass die Gebührenerhebung durch die Eidgenossenschaft nicht in Konflikt mit der Bestimmung der BV geraten darf, wonach die Besteuerung des Handels Sache der Kantone ist. [272] Wie erwähnt, ist aber eine Erhöhung der Gebühren vorgesehen.

– Die sich aus dem Einsatz ergebende fiskalisch negative Konsequenz in Form von Administrativkosten ist infolge der Rangordnung und der Antinomien im alkoholpolitischen Zielsystem in Kauf zu nehmen. Unter der Voraussetzung, dass die entsprechenden finanziellen Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden, bewirken die Alkoholhandelsbestimmungen ausserdem mit zunehmender Konzentration im Handel und bei stärkerer Erschwerung des Eintritts in den Kreis der Anbieter eine Verbesserung der Ergiebigkeit der Alkoholsteuern. Man muss aber beifügen, dass die Konzentration, auch wenn sie fiskalisch (und gesundheitspolitisch) erwünscht wäre, aus gewerbepolitischen Gründen nicht ohne weiteres vorangetrieben werden kann. Die von den Trägern der Alkoholpolitik vorgeschlagenen Änderungen am geltenden Instrumentarium dürften für die nähere Zukunft das Optimum bedeuten.

42 Die Massnahmen zur Beeinflussung der Alkoholnachfrage

421 Die Alkoholsteuern

Die Alkoholsteuern sind sicher eines der wesentlichsten Instrumente zur Erreichung der alkoholpolitischen Ziele. Darum müssen wir uns damit eingehend beschäftigen. Bevor wir jedoch darauf eintreten, ist klarzustellen, dass wir uns in diesem Kapitel einzig mit jenen Steuern befassen, welche aufgrund des AlkG bzw. des Alkoholartikels BV Art. 32bis Abs. 1 durch die Alkoholpolitik festgelegt werden. [273]

421.1 Darstellung der Alkoholsteuern

Die Definition der Alkoholsteuern und ihre Einordnung in das System der verschiedenen Steuerarten sind in der Finanzwirtschaftslehre nicht umstritten. Die

272 „Die Einnahmen aus der Besteuerung des Ausschanks und des Kleinhandels innerhalb des Kantonsgebietes verbleiben den Kantonen." (BV Art. 32bis Abs. 8 1. Satz, SR 101.) Zur Gebühr gehört definitionsgemäss das Prinzip der Kostendeckung (vgl. *Schmölders*, Günter, Finanzpolitik, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1955, S. 194). Bei einer zu starken Erhöhung der Handelsgebühren geraten die Träger der Alkoholpolitik mit diesem Erfordernis in Konflikt, so dass aus der Gebühr faktisch eine Steuer entstehen könnte.

273 Die Abgaben gemäss Zollgesetzgebung, die Warenumsatzsteuer und allfällige weitere Steuern und Gebühren sind demnach von unseren Betrachtungen ausgeschlossen.

Alkoholsteuern sind spezifische, d. h. nach dem Alkoholgehalt und/oder dem Gewicht bemessene Sondersteuern auf dem Verbrauch von Alkohol. [274/275] Sie werden von der Alkoholverwaltung auf einer bestimmten Stufe des Produktionsprozesses – sei es bei der Einfuhr, bei der Herstellung oder bei der Weitergabe durch den Hersteller – mittels Zuschlägen auf den Preisen des Alkohols erhoben. Da die Träger der Alkoholpolitik damit aber die Nachfrage nach dem Konsumgut Alkohol beeinflussen wollen, behandeln wir die Alkoholsteuern bei den Massnahmen zur Nachfragebeeinflussung, ungeachtet der Tatsache, dass der Konsument nicht Steuerschuldner im juristischen Sinne ist. [276]

Bei der Darstellung der schweizerischen Alkoholsteuern ist davon auszugehen, dass sie verschiedene Erscheinungsformen und Bezeichnungen aufweisen. Im folgenden beschreiben wir die wichtigsten Arten dieser Steuern möglichst knapp und nennen die betreffenden Ansätze in der anschliessenden *Tabelle 10*. Danach werden wir auf die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Steuern aufmerksam machen.

Die Steuern bei der Einfuhr von Alkohol

„Die Einfuhr gebrannter Wasser zum Trinkverbrauch, welche nicht unter die Begriffe Sprit oder Spiritus fallen und nicht mehr als fünfundsiebzig Volumenprozente Alkohol enthalten, ist unter den vom Bundesrate aufzustellenden Bedingungen und gegen Entrichtung einer festen, ohne Rücksicht auf den Alkoholgehalt festgesetzten Monopolgebühr auch Privatpersonen gestattet." [277]

- Die *erhöhte Monopolgebühr* findet Anwendung bei „der Einfuhr von Whisky, Gin, Wodka, Rum und anderen Branntweinen aus Getreide, Kartoffeln und Melasse oder Zucker sowie von Weinbrand (einschl. Cognac und Armagnac). . ." [278] Sie betrifft Produkte, welche in der Schweiz nicht hergestellt werden.
- Die *ordentliche Monopolgebühr* wird auf den übrigen „Branntweinen und anderen zu Trink- oder Genusszwecken dienenden alkoholhaltigen Erzeugnissen (wie Bitter, Liköre, Wermut, Mistellen, Weinspezialitäten, Süssweine und andere derartige Getränke, Essenzen, . . .)" erhoben. [279] Eine in der betreffenden

274 Zur Definition der spezifischen Verbrauchssteuern vgl. *Kolms,* Heinz, a. a. O., Bd. III, S. 144. Zum Begriff der Verbrauchssteuern herrscht allerdings in der Literatur eine gewisse Verwirrung (vgl. *Schmölders,* Günter, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchssteuern, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, Heft 10, Berlin 1955, S. 7).

275 *Haller* bezeichnet die Steuern auf Alkohol und Tabak als „Sonderverbrauchssteuern". *(Haller,* Heinz, a. a. O., S. 265).

276 „*Steuerschuldner* ist, wer in seiner Person den Tatbestand erfüllt, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft." *(Kolms,* Heinz, a. a. O., Bd. II, S. 29.) Vgl. auch unsere Einleitung zum Kapitel 4 betreffend die Gliederung der alkoholpolitischen Massnahmen.

277 AlkG Art. 28 Abs. 1, SR 680.

278 Zitat aus der Verordnung über die Alkoholmonopolgebühren, vom 8. Januar 1975, Art. 2 Abs. 1, SR 682.21 (im folgenden zitiert als: „Monopolgebührenverordnung 1975").

279 Zitiert aus der Monopolgebührenverordnung 1975, Art. 1 Abs. 1.

Verordnung näher bezeichnete Gruppe von Weinspezialitäten, Süssweinen und Wermut wird allerdings „in Berücksichtigung der bestehenden handelsvertraglichen Vereinbarungen" [280] nur mit der halben ordentlichen Monopolgebühr belastet. [281/282] Die Einfuhr von Rohstoffen zur Alkoholgewinnung ist gegen Entrichtung einer Monopolgebühr gestattet, welche nach der zu erwartenden Ausbeute festgesetzt ist und auf der ordentlichen Monopolgebühr basiert. [283]

– Die *besondere Monopolgebühr* wird bei der Einfuhr von trinkfertigen, in Flaschen abgefülltem Whisky, Gin und Aquavit sowie für einige Liköre und Bitter erhoben. Ihre Bemessungsgrundlagen sind im Gegensatz zur erhöhten und ordentlichen Monopolgebühr nicht das Gewicht, sondern die Liter reiner Alkohol, welche im eingeführten Produkt enthalten sind. [284]

Die Steuern auf dem inländischen Alkohol

Die inländischen Steuern bestehen aus der fiskalischen Belastung des von der Alkoholverwaltung verkauften Alkohols sowie in der Besteuerung der Produktion von Spezialitätenbranntwein und Kernobstbranntwein, welcher nicht der Alkoholverwaltung abgeliefert wird.

– Die im Verkaufspreis der Alkoholverwaltung für (Trink-) *Sprit* enthaltene Steuer ist gleich der Differenz zwischen ihren Einstandskosten und dem Verkaufspreis.[285] Sie wird auch „Monopolgewinn" genannt. [286] Demgegenüber entspricht

280 BRB über die Erhebung von Monopolgebühren auf Weinspezialitäten, Süssweinen, Wermut und hochgrädigen Naturweinen, vom 1. April 1970, Ingress, SR 682.212 (im folgenden zitiert als: „BRB Weinspezialitäten").

281 Vgl. BRB Weinspezialitäten, Art. 1 und 2.

282 Bei hochgrädigen Naturweinen geht man davon aus, dass sie neben dem Gärungsalkohol auch destillierten Alkohol enthalten. Sie unterliegen für diesen einer Steuer, welche auf dem Ansatz der ordentlichen Monopolgebühr basiert. (Vgl. Monopolgebührenverordnung 1975, Art. 3. Dieser schreibt vor, dass der 12 Volumenprozent übersteigende Alkoholanteil mit einer Monopolgebühr belastet werden soll. Gemäss BRB Weinspezialitäten, Art. 3, gilt aber in der Praxis die Limite von 15 Volumenprozent.)

283 Nur Trauben und Wein als Brennrohstoffe werden mit der erhöhten Monopolgebühr belastet. Vgl. zur Monopolgebühr auf Rohstoffen: Monopolgebührenverordnung 1975, Art. 5.

284 Vgl. Verordnung über eine besondere Monopolgebühr auf gewissen Branntweinen, Likören und Bittern in Flaschen, vom 8. Januar 1975, SR 682.211 (im folgenden zitiert als: „Verordnung besondere Monopolgebühr 1975"). Die besondere Monopolgebühr wurde im Jahre 1968 auf Begehren der EFTA-Handelspartner geschaffen. Sie gleicht die infolge der Steuererhebung nach dem Bruttogewicht bestehende stärkere Belastung der Flascheneinfuhren gegenüber jenen in Fässern aus (vgl. dazu *Steiger*, V. J., Grundzüge, S. 38).

285 Vgl. AlkG Art. 32 Abs. 1, SR 680.

286 So z. B. in *Eidg. Finanz- und Zolldepartement*, Umsatzsteuer und Sonderverbrauchssteuern, Berichte vom 14. 10. 68 und 26. 2. 69 der Subkommission Verbrauchssteuern der Expertenkommission für die Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen, Bern 1969, S. 33 (im folgenden zitiert als: *„Eidg. Finanz- und Zolldepartement*, Sonderverbrauchssteuern").

die Abgabe auf *Kernobstbranntwein* dem Unterschied zwischen dem Übernahmepreis der Alkoholverwaltung für inländischen Kernobstbranntwein und dessen Verkaufspreis. [287]

- Auf *Kernobstbranntwein,* welcher nicht der Alkoholverwaltung abgeliefert wird, erhebt diese die sogenannte „Selbstverkaufsabgabe." [288] Sie entspricht der oben erwähnten fiskalischen Belastung des von der Alkoholverwaltung verkauften Kernobstbranntweins. [289]
- Die *Spezialitätensteuer* wird auf den Spezialitätenbranntweinen erhoben. Gemäss AlkG Art. 22 unterliegt die Handlungsfreiheit der Träger der Alkoholpolitik zwei Einschränkungen: Bei der Steuerfestsetzung müssen sie erstens die Beteiligten konsultieren. Zweitens ist vorgeschrieben, dass die Steuer nicht höher sein darf als die fiskalische Belastung von Kernobstbranntwein. [290]

Die *Tabelle 10* fasst die vorstehenden Ausführungen zusammen und zeigt die im November 1975 gültigen Ansätze der einzelnen Steuerarten. Sie werden durch den Bundesrat prinzipiell beliebig festgelegt. Indessen ist er an verschiedene gesetzliche und handelspolitische Einschränkungen gebunden. Diese haben auch zur Folge, dass nicht einzelne Steuern, sondern nur das gesamte Steuerniveau gehoben werden kann. So sind bei Änderungen der fiskalischen Belastung des Alkohols die folgenden Punkte zu beachten: [291]

- Wegen des handelspolitischen Diskriminierungsverbotes müssen die Steuern im Inland der fiskalischen Belastung der gleichen Produkte an der Grenze entsprechen. [292] Nach Umrechnung des in der Verordnung verankerten Ansatzes nach dem Gewicht auf den Hektoliter reinen Alkohol (bei einer Einfuhrgradstärke von 75 bzw. 19,9 Volumenprozent) entspricht denn auch die ordentliche Monopolgebühr dem Monopolgewinn auf dem von der Alkoholverwaltung ver-

287 Nach Abzug des Übernahmepreises für Kernobstbranntwein, welcher in Hafenbrennereien erzeugt wurde, vom Verkaufspreis der Alkoholverwaltung ergibt sich der Betrag der Selbstverkaufsabgabe. Dieser ist gemäss AlkG Art. 10 Abs. 1 gleich der fiskalischen Belastung des Kernobstbranntweines *(Quellen:* Verordnung über die Übernahmepreise für Kernobstbranntwein, vom 11. September 1974, SR 681.61; Verordnung über die Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975, SR 681.42; Verordnung über den Verkaufspreis der Alkoholverwaltung für Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975, SR 683.22). Vgl. auch *Steiger,* V., J., Grundzüge, S. 31 f.

288 So z. B. in der Verordnung über die Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975, SR 681.42.

289 Vgl. AlkG Art. 10 Abs. 2, SR 680. Vgl. auch die vorstehende Fussnote 287.

290 Zum Konsultationsverfahren vgl. Kapitel 33, Fussnote 80. Zur Begrenzung der Spezialitätensteuer nach oben vgl. auch *Steiger,* V.,J., Grundzüge, S. 31 f.

291 Vgl. dazu auch *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Sonderverbrauchssteuern, S. 34.

292 Vgl. unsere Ausführungen im Kapitel 312 und besonders die Quellenangabe in Fussnote 42.

Tabelle 10: Die Ansätze der verschiedenen Alkoholsteuern, Stand 1975, in Franken je 100 Kilogramm bzw. je Hektoliter reiner Alkohol

Steuerart	Steuerbemessungsgrundlage	
	Gewicht	Alkoholgehalt
	Franken je 100 Kilogramm eingeführter Ware	Franken je Hektoliter reiner Alkohol
Steuern an der Grenze		
Erhöhte Monopolgebühr[1]		
– Einfuhren unter 20 Volumenprozent	840.–	(4550.–)[3]
– Einfuhren zu 20 bis 75 Volumenprozent	3 540.–	(4550.–)[3]
– Zuschlagsgebühr[2]	59.–[4]	(4550.–)[3]
Ordentliche Monopolgebühr[1]		
– Einfuhren unter 20 Volumenprozent	560.–	(3050.–)[3]
– Einfuhren zu 20 bis 75 Volumenprozent	2 370.–	(3050.–)[3]
– Zuschlagsgebühr[2]	41.–[4]	(3050.–)[3]
Reduzierte Monopolgebühr (Weinspezialitäten, Süssweine, Wermut)	280.–	(1525.–)[3]
Besondere Monopolgebühr		
– Whisky	.	5 500.–
– Gin, Aquavit	.	4 550.–
– Liköre, Bitter	.	3 050.–
Steuern im Inland		
Monopolgewinn auf Sprit	.	3 050.–
Fiskalische Belastung des von der Alkoholverwaltung verkauften Kernobstbranntweines	.	2 300.–
Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein	.	2 300.–
Spezialitätensteuer	.	1 850.–

1 Für Einfuhren unter 50 Kilogramm brutto wird ein um rund 25 Prozent erhöhter Ansatz angewendet.

2 Zuschlagsgebühr für Einfuhren von mehr als 75 Volumenprozent.

3 In Klammern: Auf Hektoliter reiner Alkohol umgerechnete Ansätze bei Einfuhren von Waren mit 75 bzw. 19,9 Volumenprozent Alkoholgehalt.

4 Ansatz je Volumenprozent und 100 Kilogramm eingeführter Ware.

Quellen:

- Monopolgebührenverordnung 1975.
- BRB Weinspezialitäten.
- Verordnung besondere Monopolgebühr 1975.
- Verordnung über die Verkaufspreise der Alkoholverwaltung für Sprit zum Trinkverbrauch, vom 8. Januar 1975, SR 683.21.
- Verordnung über die Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975, SR 681.42.
- Verordnung über die Steuer auf Spezialitätenbranntwein, vom 19. Februar 1975, SR 681.53

kauften Sprit (je 3050 Franken pro Hektoliter reiner Alkohol). [293] Demgegenüber scheint zwischen der ordentlichen Monopolgebühr und der Selbstverkaufsabgabe bzw. der Spezialitätensteuer ein Unterschied zugunsten der inländischen Produkten zu bestehen. Zur Rechtfertigung dieser Differenz wird in handelspolitischen Verhandlungen auf die verschiedenen angebotsbeeinflussenden Massnahmen verwiesen, welche nur den inländischen Branntweinhersteller, nicht aber den Importeur betreffen. [294] Ausserdem ist der inländische Kernobst- und Spezialitätenbranntwein bei der Herstellung zu versteuern. Eingeführte Waren werden erst beim zollrechtlichen Grenzübertritt belastet. Infolge der aus Qualitätsgründen notwendigen Lagerung von Branntweinen entstehen dem inländischen Branntweinproduzenten zusätzliche Zinsaufwände auf der schon entrichteten Steuer. Zusammen mit dem Lager- und Manipulationsschwund, der die schon versteuerte Ware betrifft, genügen diese Faktoren, um den fraglichen Unterschied zu begründen. [295]

- Gemäss AlkG Art. 28 Abs. 4 kann die erhöhte Monopolgebühr um die Hälfte höher festgesetzt werden als die ordentliche. Das handelspolitische Diskriminierungsverbot spielt keine Rolle, weil nur Produkte betroffen sind, die in der Schweiz nicht hergestellt werden.
- Die Ansätze der besonderen Monopolgebühr entsprechen bei Einfuhrgradstärken von 75 Volumenprozent den auf den Hektoliter reinen Alkohol umgerechneten Ansätzen der ordentlichen bzw. erhöhten Monopolgebühr. Einzig Whisky wird mit einem anderen Satz belastet.
- AlkG Art. 38 Abs. 2 bestimmt, dass die Verkaufspreise für den in dieser Arbeit betrachteten Alkohol eine angemessene fiskalische Belastung ermöglichen sollen. [296] Infolge der Interdependenzen im System der Alkoholsteuern betrifft diese Vorschrift das gesamte Steuerniveau. Das gleiche gilt für die schon erwähnte Beschränkung der Handlungsfreiheit der Träger der Alkoholpolitik bei der Spezialitätensteuer. [297]

293 Auch das AlkG schreibt in Art. 32 diese Relation vor.

294 Gemeint sind vor allem die Massnahmen zur brennlosen Kartoffel- und Obstverwertung, die Monopoloidisierung des Kernobstbranntweinangebotes und den damit verbundenen Konzessions- und Buchführungsvorschriften, sowie die Übernahme- bzw. Ablieferungspflicht für Kernobstbranntwein.

295 *Quelle* dieser Argumentation: *Eidg. Alkoholverwaltung*, Aide Mémoire über die fiskalische Belastung gemäss Alkoholgesetz im Hinblick auf die Zollverhandlungen im Rahmen des GATT, (Bern) 1958, S. 7–9.

296 Vgl. Kapitel 312, Fussnote 43.

297 Vgl. S. 54 und 131.

Bevor wir auf die gesundheitspolitische und fiskalische Zieleignung der Alkoholsteuern eintreten können, müssen wir noch klarstellen, dass es nicht Aufgabe dieser Arbeit sein kann, das Instrument unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu würdigen. Wirkungen auf wirtschaftliche Grössen wie das Volkseinkommen und dessen Verteilung, die Beschäftigungslage, das Wachstum und den Aussenwirtschaftsverkehr der schweizerischen Volkswirtschaft lassen wir ausdrücklich unbeachtet. Anderseits würde es auch zu weit führen, sämtliche Probleme innerhalb des Alkoholsteuersystems zu diskutieren. Wir wollen uns deshalb darauf beschränken, die Wirkungen des Systems als Ganzes zu beurteilen.

Die gesundheitspolitisch wie auch die fiskalisch positiven Wirkungen von Sonderverbrauchssteuern auf dem Alkohol sind im Grundsatz nicht bestritten. Beide Ziele können im Vergleich zum interventionslosen Zustand und unter sonst gleichen Umständen besser erreicht werden, sofern ein Kompromiss in der Zielerreichung geschlossen wird. [298] Die nachstehende Prüfung der Zieleignung in gesundheitspolitischer und fiskalischer Hinsicht erstreckt sich darum lediglich auf das *Ausmass* der Zielkonformität. Bei der Lösung dieses Problems gehen wir von den beiden entscheidenden Fragen aus, inwiefern sich die von den Konsumenten nachgefragte Alkoholmenge bei einer Preiserhöhung dieses Gutes verändert (Frage der *Elastizität der Nachfrage)* und wie weit die Steuern überhaupt den Preis auf dem Markt des Konsumgutes Alkohol beeinflussen (Frage der *Steuerüberwälzung*). [299]

Das Problem der Elastizität der Nachfrage

Die Nachfrageelastizität eines Gutes nach seinem Preis gibt an, wie und um wieviel sich die Nachfragemenge eines Gutes verändert, wenn dessen Preis erhöht oder gesenkt wird. [300] Im Fall von normalen Nachfrageverläufen bedeutet eine grosse Preiselastizität, dass die nachgefragte Menge bei einer Preiserhöhung relativ (z. B. prozentual) stark abnimmt, bei einer Preissenkung hingegen relativ stark zunimmt. Die nachgefragte Menge Alkohol bzw. der Alkoholverbrauch und der Fiskalertrag

298 Dies äussert sich darin, dass die Liste der Autoren, welche diesen Steuern eine grundsätzlich verbrauchsmindernde und einnahmenbeschaffende Wirkung zuschreiben, sehr gross ist. Wir erwähnen dazu nur *Haller, Schmölders* und *Amonn* (vgl. *Haller,* Heinz, a. a. O., S. 265; *Schmölders,* Günter, Ertragsfähigkeit, S. 18–29; *Amonn,* Alfred, a. a. O., Teil II, S. 158 f.). Vgl. auch unsere Ausführungen zur Antinomie der beiden Ziele im Kapitel 32.

299 Im kausalen Ablauf der wirtschaftspolitischen Massnahme steht selbstverständlich die Überwälzung der Steuer *vor* der Reaktion der Nachfragemenge. Da aber im vorliegenden Falle das Überwälzungsproblem nicht ohne vorherige Erörterung der Nachfrageelastizität behandelt werden kann, halten wir uns an die im Text angegebene Reihenfolge.

300 Die Nachfrageelastizität eines Gutes nach seinem Preis ist definiert als das Verhältnis der relativen Variation der Nachfragemenge zur relativen Variation des Nachfragepreises (vgl. zur Definition der Preiselastizität der Nachfragemenge *Neukomm,* Gustav, Die Elastizität der Nachfrage, Theoretisch-statistische Studie, Diss. Bern 1942, Zürich 1943, S. 57).

hängen mithin unmittelbar von der so definierten Preiselastizität der Nachfrage ab. Es ist darum im folgenden nach der Höhe dieser Elastizität und nach ihren Bestimmungsgründen zu fragen. Weil entsprechende Untersuchungen fehlen, lässt sich leider ihr Ausmass für die Schweiz nicht zahlenmässig angeben. Man ist darum auf ausländische Studien sowie auf nicht quantifizierte Schätzungen angewiesen, welche sich auf die theoretischen Bestimmungsgründe der Elastizität sowie auf die besonderen schweizerischen Verhältnisse stützen. [301]

– Aus den spärlichen *ausländischen Untersuchungen* geht als wichtige empirische Erkenntnis hervor, dass die Preiselastizität der Nachfrage nach Spirituosen negativ ist, d. h. dass die nachgefragte Menge bei einer Preiserhöhung unter sonst gleichen Umständen tatsächlich sinkt. In der *Tabelle 11* sind die entsprechenden Resultate zusammengestellt. Die Zahlenangaben sind dahingehend zu interpretieren, dass z. B. bei einem E = -0,6 die nachgefragte Menge Spirituosen um 60 Prozent sinkt, wenn der Preis um 100 Prozent erhöht wird.

Tabelle 11: Die Preiselastizität der Nachfrage nach Spirituosen in Schweden und den USA, 1931–1961

Land	Erhebungszeitraum	Preiselastizität der Nachfragemenge
Schweden	1931–1960	$E = -0{,}6$
USA	1950–1961	$E = -0{,}79$[1] $-0{,}79 > E > -1{,}0$[2]

1 Für 23 Staaten, bei welchen die Autoren geringe Schwarzbrennerei angenommen haben.
2 Gesamte USA.

Quellen:
- *Steenhoff,* R., Getränkekonsum im Verhältnis zu Einkommen und Preisen, Stockholm 1964, S. 4 f.
- *Simon,* Julian, L., „The Price Elasticity of Liquor in the U.S. and a simple Method of Determination," in: Econometrica (Cambridge, Mass.), Volume 34 (1966), No 1 (January 1966), S. 203 f.

– Was die *Bestimmungsgründe der Elastizität* betrifft, so ist zunächst die Wertschätzung, welche der Konsument dem betreffenden Gut entgegenbringt, bzw. die Entbehrlichkeit des Gutes zu nennen. [302] „Generell kann gesagt werden, dass die Nachfrage nach Gütern des lebensnotwendigen Bedarfs wenig, diejenige nach Gütern des entbehrlichen Bedarfs sehr elastisch ist. Allerdings ist die Entbehrlich-

301 Es ist darauf hinzuweisen, dass die quantitative Bestimmung der Nachfrageelastizität sowohl auf theoretische als vor allem auch auf praktische Schwierigkeiten stösst (vgl. *Neukomm,* Gustav, a. a. O., S. 137–160, besonders S. 137 f.).
302 Vgl. *Letsch,* Hans, Hauptprobleme der Verbrauchsbesteuerung, Bern 1960, S. 40.

keit nur ein bedingt tauglicher Massstab, indem sie lediglich ein subjektives Werturteil darstellt, das weitgehend von der persönlichen Wertschätzung bestimmt wird. Die alkoholischen Getränke werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur allgemein zum entbehrlichen Bedarf gerechnet, obschon sie subjektiv wichtige Bedürfnisse der breiten Masse befriedigen. Die Nachfrageelastizität ist denn auch trotz der vermeintlichen Entbehrlichkeit relativ gering, da die Nachfrage weitgehend in den Verbrauchs- und Trinkgewohnheiten verwurzelt ist." [303]

Eine weitere wichtige Determinante der Preiselastizität liegt in den Einkommensverhältnissen der Nachfrager. Je besser diese sind, desto unelastischer ist die Nachfrage nach Alkohol. [304] Man darf indessen die Wirkung der Einkommensverhältnisse auf die Nachfrageelastizität nicht mit der Wirkung des zunehmenden Einkommens der Nachfrager verwechseln. Diese verschiebt – grafisch ausgedrückt – die Nachfragekurve im Zeitablauf ständig nach rechts; das bedeutet, dass bei einem höheren Einkommen zu einem gleichen Preis eine grössere Menge nachgefragt wird als beim tieferen Einkommen. Wie entsprechende Untersuchungen im Ausland gezeigt haben, ist die Elastizität der Nachfragemenge nach Alkohol in Abhängigkeit vom Einkommen tatsächlich positiv, d. h. die Nachfragemenge steigt mit zunehmendem Einkommen. [305] Der dritte wichtige Bestimmungsgrund ist die Höhe des Spirituosenpreises selbst. [306] Je höher nämlich das Preisniveau für Spirituosen im Vergleich zu andern Gütern, desto grösser ist die Reaktion der Nachfrager auf eine Preisveränderung, d. h. desto elastischer ist die Nachfrage. Auf die vierte Determinante der Preiselastizität sind wir im vorstehenden Zitat von *Schenkel* eingegangen. Sie betrifft die Trink- und Verbrauchsgewohnheiten. [307] Fest verwurzelte Trinksitten haben – wenigstens

303 *Schenkel*, Willy, a. a. O., S. 127. Auch *Kolms* vertritt die Ansicht, dass die Preiselastizität von Alkohol geringer ist, als zu erwarten wäre (vgl. *Kolms*, Heinz, a. a. O., Bd. III, S. 151).

304 Vgl. *Letsch*, Hans, a. a. O., S. 42.

305 Vgl. *Steenhoff*, R., a. a. O., S. 4 f. Dort wird eine Einkommenselastizität der Spirituosennachfrage von 0,6 angegeben. Vgl. dazu auch *New York (State) Moreland Commission on the Alcoholic Beverage Control Law*, Resale Price Maintenance in the Liquor Industry, Study Paper No. 5, New York 1963. – Aufgrund der Pro-Kopf-Konsumzahlen und den Volkseinkommen für die Einzelstaaten der USA haben wir für das Jahr 1971 einen relativ grossen Zusammenhang zwischen den beiden Grössen ermitteln können. Die Regressionsanalyse ergab einen Regressionskoeffizienten von 0,69 bei einer Signifikanzwahrscheinlichkeit des Regressionskoeffizienten von 99,9 Prozent und einem allein mit den Einkommensunterschieden erklärbaren Anteil der Konsumdifferenzen in den Einzelstaaten von 48 Prozent (Regressionsgleichung: $Y = 0{,}294 \cdot 1{,}00012^{xi}$ wobei Y = Erwartungswert des Pro-Kopf-Konsums in den Einzelstaaten (ohne Hawaii) in Gallonen und xi = Einkommen pro Kopf der Wohnbevölkerung in den Einzelstaaten (ohne Hawaii) in Dollars, 1971; *Quellen: Distilled Spirits Industry*, Annual Statistical Review, Washington 1971, S. 4 f., 42 sowie *US Department of Commerce*, Statistical Abstract of the United States, Washington 1972, S. 319).

306 Vgl. *Letsch*, Hans, a. a. O., S. 41.

307 Vgl. auch *Letsch*, Hans, a. a. O., S. 41. Ferner: *Schmölders*, Günter, Finanzpolitik, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1955, S. 224.

kurzfristig – eine geringe Elastizität der Nachfrage zur Folge. [308] Letztlich ist die Substitutionsmöglichkeit von Spirituosen durch andere Getränke zu nennen. Allgemein kann man sagen, dass die Preiselastizität um so grösser ist, je besser ein Produkt durch ein anderes ersetzt werden kann. [309]

Das Problem der Steuerüberwälzung

Die Antwort auf die Frage nach der Überwälzung der Alkoholsteuern gibt Auskunft über die Preiswirkungen am Markt des Konsumgutes Alkohol, wenn die Steuern erhöht werden. [310] Dazu ist vorauszuschicken, dass die Überwälzung ein wesentliches Merkmal der Verbrauchssteuern ist. Es wird nämlich angenommen, dass nicht der Produzent als Steuerschuldner, sondern der Konsument die Steuer wirtschaftlich zu tragen habe. [311] Je besser es dem Anbieter im wirtschaftlichen Tauschprozess gelingt, die Steuer bzw. die Steuererhöhung ohne Absatzeinbusse auf den Nachfrager zu überwälzen, desto grösser ist die Preiswirkung auf dem Markt und desto grösser ist der Fiskalertrag. Dies ist um so eher der Fall, je unelastischer die Nachfrage und je elastischer im Vergleich dazu das Angebot ist. [312]

Wir brauchen vorderhand nicht näher auf das Problem der Steuerüberwälzung einzutreten, sondern können davon ausgehen, dass trotz mehrmals verstärkter fiskalischer Belastung des Alkohols der Konsum von 1961 bis 1973 nicht dauernd zurückgegangen, sondern stetig angestiegen ist, obschon er kurzfristig tatsächlich auf die Steuererhöhungen reagiert. (Vgl. *Tabelle 12.)* [313]

308 Vgl *Gerber,* Hans, Getränkesteuern, S. 402 f. *Schenkel* unterstreicht die Wichtigkeit dieses Bestimmungsgrundes: „Die Bedeutung der Verbrauchsgewohnheiten . . . kann nicht genug gewürdigt werden." *(Schenkel,* Willy, a. a. O., S. 132.)

309 Vgl. *Letsch,* Hans, a. a. O., S. 41. Wie aber ausländische Erfahrungen gezeigt haben, scheint dieser Zusammenhang beim Alkohol nur bedingt zuzutreffen (vgl. *Schweizerische Zentralstelle gegen den Alkoholismus,* SAS Information, Pressedienst (Lausanne), Nr. 13 vom 12. Dezember 1974, S. 3–5. Es wird dort auf den gesundheitspolitischen Misserfolg in Schweden hingewiesen, wo zum Zwecke der Verminderung des Branntweinverbrauches ein leicht alkoholhaltiges Bier gefördert wurde).

310 Der Überwälzungsvorgang lässt sich mit einem Zitat von *Recktenwald* treffend beschreiben: „Verschiebt der Steuerzahler als Anbieter oder Nachfrager eine Abgabe über den Preis auf andere Marktteilnehmer, so liegt *Steuerüberwälzung* vor." (*Recktenwald,* Horst, C., „Entzugseffekte der Besteuerung, Systematik der einzel-, zweig- und gesamtwirtschaftlichen Steuerwirkungen", in: Finanzarchiv, Neue Folge (Tübingen), Bd. 18, 1957/58, S. 34.)

311 Vgl. *Gerber,* Hans, Getränkesteuern, S. 402.

312 Vgl. *Amonn,* Alfred, a. a. O., Teil II, S. 213.

313 Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Arbeit kann nicht beurteilt werden, inwiefern der sich seit 1974 abzeichnende Konsumrückgang dauerhaft ist.

Tabelle 12: Die Entwicklung des Alkoholkonsums in der Schweiz im Vergleich zur Alkoholsteuerbelastung, 1961–1975

Jahr	Alkoholkonsum je Kopf der Wohnbevölkerung		Alkoholsteuerbelastung Indices 1961 = 100			
	Liter reiner Alkohol	Index 1961=100	Spezialitätensteuer	Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein[1]	Ordentliche Monopolgebühr/ Sprit	Erhöhte Monopolgebühr
1961	1,58	100	100	100	100	100[2]
1962	1,71	108	100	100	100	100[2]
1963	1,81	115	100	135	100	100[2]
1964	1,90	120	100	135	100	150[2]
1965	1,91	121	150	163	124	173
1966	1,82	115	150	163	124	173
1967	1,73	109	150	163	124	173
1968	1,90	120	150	163	124	173
1969	2,03	128	150	250	187	267
1970	1,94	123	220	250	187	267
1971	2,02	128	220	250	187	267
1972	2,17	137	220	250	187	267
1973	2,32	147	310	365	264	395
1974	2,15	136	310	365	264	395
1975	1,94	123	370	442	316	472

1 Indexbasis: Selbstverkaufsabgabe für Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber sowie Gewerbebrennauftraggeber Kategorie C im Jahre 1961.

2 Bis zum 30. September 1964 wurden die später der erhöhten Monopolgebühr unterstellten Produkte mit der ordentlichen belastet. Die Indexbasis für die erhöhte Monopolgebühr entspricht deshalb derjenigen der ordentlichen (vgl. BRB über die Entrichtung einer erhöhter Monopolgebühr auf bestimmten Branntweinen, vom 25. September 1964, AS *1964* 868).

Quellen:
- *Welti*, F., a. a. O., S. 26 (Verbrauch bis 1970).
- *Eidg. Alkoholverwaltung*, Dienst für Volksgesundheit und Statistik (Verbrauch ab 1971).
- *Eidg. Alkoholverwaltung*, Statistische Angaben 1976, S. 32 f.
- Monopolgebührenverordnung 1975.
- Verordnung über die Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975, SR 681.42.
- Verordnung über die Steuer auf Spezialitätenbranntwein, vom 19. Februar 1975, SR 681.53.

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Das gesundheitspolitische Problem der Alkoholsteuern liegt in der Antwort auf die Frage, wie weit diese geeignet sind, die Nachfragemenge der Konsumenten nach Alkohol zu beschränken. Nach unseren Ausführungen zur Nachfrageelastizität und der Steuerüberwälzung sind wir ohne weitere theoretischen Erklärungen in der

Lage, die besonderen Schwierigkeiten des gesundheitspolitischen Einsatzes der schweizerischen Alkoholsteuern zu erörtern. Wir gehen dabei von ihrer grundsätzlichen Zielkonformität sowie von den in der *Tabelle 12* gezeigten Entwicklungen aus. Aus dieser Sicht der Dinge stellt sich die Frage, welches die Ursachen dafür sind, dass sich die Alkoholsteuererhöhungen nicht ausgeprägter in der Konsumstatistik niedergeschlagen haben. Der Übersichtlichkeit halber fassen wir diese Faktoren, welche man als „Störfaktoren" bezeichnen kann, zunächst stichwortartig zusammen.

Übersicht 11: Die Störfaktoren der gesundheitspolitisch erwünschten Wirkung der schweizerischen Alkoholsteuern, 1961–1974

Ansatzpunkt	Störfaktor
Nachfrage nach Alkohol	– Zunahme des verfügbaren Einkommens der Konsumenten – Geldentwertung: Senkung des Realwertes der pro Mengeneinheit definierten Alkoholsteuern – Berücksichtigung der Alkoholsteuern im Landesindex der Konsumentenpreise – Möglichkeit der Beschaffung von unversteuertem Alkohol, welcher über die Hausbrennerei zum Konsumenten gelangt (Schwarzhandel) bzw. legal von der landwirtschaftlichen Bevölkerung konsumiert wird (steuerfreier Eigenbedarf) – Freigrenze im Reisendenverkehr
Angebot an Alkohol	– Umstrukturierung im Alkoholhandel in Richtung kostengünstige Grossverteiler – Veränderungen der Währungsparitäten – Begrenzung der Besteuerungsfähigkeit infolge zersplitterter Produktionsstruktur (Antinomie zum fiskalischen Ziel) und agrarpolitisch bedingter Privilegien – Agrar- und gewerbepolitische Auflagen (Spezialitätensteuer, „Angemessene" fiskalische Belastung des von der Alkoholverwaltung verkauften Alkohols)

Kommentar zu den einzelnen Störfaktoren gemäss Übersicht 11:

– Die Zunahme des verfügbaren *Einkommens* der Konsumenten ist sicher einer der hauptsächlichsten Faktoren, die in der relevanten Vergangenheit den Alkoholkonsum trotz der Steuern ansteigen liessen. Bei der Einkommensentwicklung in der betrachteten Periode handelt es sich um eine allgemein bekannte Tatsache. Mangels vollständiger Angaben über das verfügbare Einkommen der Haushalte

sind wir gezwungen, die Einkommenszunahme durch geeignete Ersatzgrössen darzustellen. [314] Dafür bietet sich zunächst das reale Bruttosozialprodukt je Kopf der Wohnbevölkerung an. Dieses hat von 1961 bis 1974 um 53 Prozent zugenommen. [315] Wie aus den Lohn- und Gehaltserhebungen des BIGA hervorgeht, beträgt der Index der Arbeiterlöhne als weiterer Indikator für die Einkommenszunahme im Jahre 1974 301 und für die Angestelltengehälter 272 (1961 = 100). [316] Immerhin ist zu betonen, dass die Konsumsteigerung als Folge der Einkommenszunahme ohne Alkoholsteuer sicher stärker ausgefallen wäre, als es die *Tabelle 12* zum Ausdruck bringt.

– Verstärkt wird diese Beeinträchtigung durch die *Geldentwertung*. Sie hat zur Folge, dass die als spezifisch definierten Alkoholsteuern im Zeitablauf real gesenkt werden, sofern keine korrigierende Steuererhöhung erfolgt. Aber auch dann bleibt die gesundheitspolitisch unerwünschte Tatsache bestehen, dass am Ende einer Gültigkeitsperiode real tiefere Steuern zu entrichten sind als an deren Anfang. [317] Weil diese Zusammenhänge so offensichtlich sind, brauchen wir nicht die gesamte Entwicklung seit 1961 darzustellen. Es genügt, wenn wir die bei Drucklegung dieser Arbeit letzte abgeschlossene Gültigkeitsperiode eines Steuerniveaus betrachten: Die realen Alkoholsteuern verminderten sich vom Januar 1973 bis Dezember 1974 um die Teuerung von 19 Prozent, was einem Index der realen Steuern von 81 im Dezember 1974 gegenüber 100 im Januar 1973 entspricht. [318]

  Mit einer Wertsteuer liesse sich dieses Problem prinzipiell lösen. Indessen widerspricht eine ad-valorem-Steuer der gesundheitspolitischen Begründung der Massnahme, welche die Besteuerung einer Ware nach dem darin enthaltenen Alkohol fordert. Überdies würde sie den Preiskampf unter den Branntweinproduzenten fördern, was auch aus agrar- und gewerbepolitischen Gründen unerwünscht wäre.

314 Zur Berechnung und Veröffentlichung des Sozialprodukts nach Verwendungsarten vgl. *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement*, Die Volkswirtschaft, Nr. 9, Bern September 1971, S. 458–466.

315 Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen je Kopf der Wohnbevölkerung, deflationiert mit dem Landesindex der Konsumentenpreise 1939 = 100 auf das Preisniveau von 1961. *Quellen: EStA*, Jahrbuch 1975, S. 16, 362; Jahrbuch 1971, S. 16, 336; *BIGA*, (Landesindex der Konsumentenpreise).

316 *Quelle: EStA*, Jahrbuch 1975, S. 379.

317 Vgl. dazu auch *Schenkel*, Willy, a. a. O., S. 134.

318 Am 1. Januar 1973 und wieder am 8. Januar 1975 wurden die Alkoholsteuern erhöht (Ausnahme: Spezialitätensteuer am 1. Februar 1973 und 1. März 1975). Die Steigerung des Landesindexes der Konsumentenpreise als Massstab für die Geldentwertung betrug in diesem Zeitraum 25,5 Punkte, was 19 Prozent ausmacht. (*Quellen: Eidg. Alkoholverwaltung*, Statistische Angaben 1975, S. 33; Quellen der *Tabelle 10; BIGA*, (Landesindex der Konsumentenpreise). Die Steuererhöhung von 1975 um durchschnittlich 20 Prozent glich also bloss die am Landesindex der Konsumentenpreise gemessene Teuerung aus.

– Im Zusammenhang mit Inflation und Alkoholsteuern ist auch die Tatsache zu erwähnen, dass die Alkoholsteuern bei Überwälzung in den *Landesindex der Konsumentenpreise* eingehen. [319] Der Teilindex „Spirituosen" ist mit einem Gewicht von 0,25 Prozent im Gesamtindex vertreten. [320] Wegen der weit verbreiteten Anlehnung der Arbeitnehmereinkommen an den Konsumentenpreisindex führt eine Preiserhöhung bei Spirituosen über den Teuerungsausgleich zu erhöhten Nominaleinkommen der Konsumenten. Dies hat zur Folge, dass die nachfragemindernde Wirkung der Preiserhöhung abgeschwächt wird. Es wäre indessen falsch zu behaupten, die Berücksichtigung der Spirituosen im Index stelle eine gewichtige Durchkreuzung der gesundheitspolitisch eingesetzten Alkoholsteuern dar. [321] Es ist nämlich erstens zu betonen, dass das gesundheitspolitische Ziel der Alkoholpolitik in der Bekämpfung des übermässigen Alkoholkonsums liegt und dass Zusatzeinkommen, welche der Konsument allenfalls infolge der Indexbindung der Spirituosen erhält, höchstens die Aufrechterhaltung des Konsums jener Menge Alkohol erlaubt; welche der Gewichtung des Teilindexes „Spirituosen" zugrunde liegt. Es ist aber nicht anzunehmen, dass die Schicht der Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenfamilien, für welche der Index repräsentativ ist, einen missbräuchlichen Konsum im Sinne des gesundheitspolitischen Ziels der Alkoholpolitik aufweist. [322] Da zweitens generell in Zeiten von Vollbeschäftigung die Effektivlöhne nicht direkt von einem als relevant betrachteten Teuerungsindex abhängen, sondern aufgrund der Marktlage unabhängig davon steigen, ist schon der unmittelbare Zusammenhang zwischen Preiserhöhung auf dem Alkohol und Einkommen der Konsumenten zu bezweifeln. Im weiteren übersieht diese mechanistische Betrachtungsweise die Tatsache, dass als Folge einer Steuererhöhung beim Alkohol und der damit verbundenen Einkommensabschöpfung auch die Nachfrage nach anderen im Index vertreten Gütern zurückgehen kann. Dies hat dort einen preisdämpfenden Effekt, welcher der Indexerhöhung durch die Alkoholpreise entgegenwirkt. Eine Abschwächung der unerwünschten Fernwirkung über das Konsumenteneinkommen ist auch durch die Zeitdifferenz zwischen Preiserhöhung und Auszahlung bzw. Verausgabung des betreffenden Teuerungsausgleichs zu erwarten.

  Zusammenfassend kann man zum Indexproblem sagen, dass die direkte Mengenwirkung einer Preis- bzw. überwälzten Steuererhöhung auf Alkohol sicher grösser ist als mögliche Rückwirkungen über das Einkommen der Konsumenten. Eine allfällige Ausklammerung der Spirituosen aus dem Index wirkt sich bestimmt gesundheitspolitisch positiv aus. Doch ist sie nicht von hoher Dringlichkeit.

319 Vgl. *BIGA*, Der Landesindex der Konsumentenpreise auf der Basis 1966, Sonderheft Nr. 79 der „Volkswirtschaft", hrsg. vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1969, S. 7.

320 Vgl. *BIGA*, a. a. O., S. 18.

321 Dies wird zuweilen behauptet (vgl. z. B. *Der Bund* (Bern), Nr. 4 vom 7. Januar 1973, S. 7, (SFP.)).

322 Zur Repräsentativität des Indexes vgl. *BIGA*, a. a. O., S. 1.

– Von der gesundheitspolitischen Bedeutung des *steuerfreien Eigenbedarfes* der Hausbrenner und Hausbrennauftraggeber haben wir schon im Kapitel über die Privilegierung der Hausbrennerei gesprochen. Wir brauchen darauf nicht zurückzukommen. [323]

– Unter der *Freigrenze im Reisendenverkehr* ist die Menge Spirituosen zu verstehen, welche Reisende im Alter von 17 und mehr Jahren abgabenfrei in die Schweiz einführen dürfen. Sie ermöglicht dem Konsumenten, der Alkoholsteuer teilweise auszuweichen, ohne dass er auf den Alkohol zu verzichten braucht. Vom 1. März 1972 bis zum 14. März 1975 konnte der Tourist einen Liter alkoholische Getränke über 25 Grad und zwei Liter unter 25 Grad steuerfrei in die Schweiz einführen. [324] Mit Verordnung vom 8. Januar und Wirkung ab 15. März 1975 ist die Freigrenze für alkoholische Getränke über 25 Grad vorübergehend auf einen halben Liter gekürzt worden. [325] Diese Massnahme wurde nämlich mit Wirkung ab 3. Juli 1975 wieder aufgehoben. [326] Wie ohne weiteres einzusehen ist, liegt in dieser – ausseralkoholpolitisch begründeten – Tatsache eine schwerwiegende Beschränkung der gesundheitspolitischen Wirksamkeit der Alkoholsteuern. [327] Die Reduktion der Freigrenze im Jahre 1975 hätte man als gesundheitspolitisch positiv beurteilen können, obschon sie die Umgehungsmöglichkeit der Steuer nicht beseitigt, sondern nur beschränkt hätte. [328]

Gemäss einer Erhebung an der Grenze, welche vom 1. Februar 1974 bis zum 31. Januar 1975 von der Eidgenössischen Oberzolldirektion durchgeführt wurde, lag im betrachteten Jahr die durchschnittliche Einfuhr pro Reisenden im Autoverkehr bei 0,27 Flaschen alkoholischer Getränke über 25 Grad und bei 0,1 Flaschen unter 25 Grad. Im Flugverkehr betragen die Einfuhren durchschnittlich 0,64 bzw. 0,15 Flaschen. Die betreffenden Zahlen sind in der *Tabelle 13* zusammengestellt.

323 Vgl. S. 112–114.

324 Vgl. BRB betreffend Änderung der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über das Zollwesen, vom 10. Januar 1972, AS *1972* 156.

325 Die Reduktion betraf nur Reisende mit Wohnsitz in Europa. Vgl. Verordnung zum Zollgesetz (ZV), Änderung vom 8. Januar 1975, betreffend Art. 11 Abs. 3 Einleitungssätze und Bst. a, AS *1975* 131.

326 Vgl. Verordnung zum Zollgesetz (ZV), Änderung vom 2. Juli 1975, AS *1975* 1209.

327 Die ausseralkoholpolitischen Gründe liegen in der Tatsache, dass der heutige Grenzverkehr ohne Freigrenzen zolltechnisch nicht mehr bewältigt werden könnte. Freigrenzen sind in allen wichtigen Ländern anzutreffen (vgl. *Schweizerische Bankgesellschaft*, Reisenotizen, 1974, Ausgaben für Grossbritannien, Mitteleuropa, Skandinavien, Osteuropa, Übersee).

328 Die Reduktion der Freigrenze im Jahre 1975 wurde denn auch nicht gesundheitspolitisch, sondern fiskalisch begründet. Der Beschluss zur Änderung der Freigrenze wurde nämlich am 8. Januar 1975 zusammen mit der ebenfalls fiskalisch begründeten Alkoholsteuererhöhung gefasst. Vgl. die vorstehende Fussnote 325 sowie *Eidg. Finanz- und Zolldepartement*, Steuererhöhung 1975. Zur fiskalischen Zieleignung der Massnahme vgl. den Kommentar zu *Übersicht 12*.

Tabelle 13: Die durchschnittlichen Einfuhren von alkoholischen Getränken durch Reisende im Rahmen der Freigrenzen, Stichprobenerhebung der Eidg. Oberzolldirektion vom 1. Februar 1974 bis 31. Januar 1975, Anzahl Flaschen pro Reisenden[1]

Grenzabschnitt	Verkehrsart[2]			
	Strassenverkehr über 25 Grad	unter 25 Grad	Flugverkehr über 25 Grad	unter 25 Grad
Deutschland	0,27	0,05	.	.
Frankreich	0,29	0,08	.	.
Italien[3]	0,26	0,18	.	.
(Livigno)	0,71	0,59	.	.
Österreich[4]	0,28	0,04	.	.
(Samnaun)	0,96	1,43	.	.
Gewichtetes Gesamttotal[5]	0,27	0,10	0,64	0,15

1 Flaschen mit weniger als 0,5 Liter wurden nicht erhoben.
2 Die Einfuhren der Bahnreisenden wurden nicht stichprobenmässig erfasst.
3 Italien ohne Livigno.
4 Österreich ohne Samnaun.
5 Mit den Erhebungsquoten gewichtetes Total, ohne Samnaun und Livigno.

Quelle: Eidg. Oberzolldirektion.

In diese Erhebung wurden 27 205 Strassenverkehrsteilnehmer und 6140 Flugpassagiere der Flughäfen Genf und Kloten einbezogen. [329] Die Verteilung auf die einzelnen Grenzabschnitte (Quotenzuteilung) erfolgte gemäss einer Verkehrszählung (Vollerhebung) der Oberzolldirektion am 9. September 1973. Aus administrativen bzw. kontrolltechnischen Gründen war es unmöglich, statt der Flaschenzahl die Liter des eingeführten Alkohols zu erheben. Da der Verkehrsfluss durch die Befragung nicht behindert werden durfte, musste man auch auf weitere Erhebungsdetails verzichten. Aus dem gleichen Grund wurde das Strichelverfahren gewählt, d. h. der Zollbeamte fragte den Reisenden nach alkoholischen Getränken (ohne Wein und Bier) und notierte dessen Angaben mit einem Strich auf seiner Erhebungskarte, wobei er Flaschen unter einem halben Liter zu vernachlässigen hatte. Touristen, welche die Schweiz offensichtlich nur durchreisten, musste er von der Erhebung ausnehmen. Was letztlich die Verteilung der Befragung über das Erhebungsjahr betrifft, so waren die Zollämter

329 Die befragten Personen verteilen sich wie folgt auf die beiden Flughäfen: Kloten: 3940; Genf: 2200. Verteilung der Strassenverkehrsteilnehmer auf die Grenzabschnitte: Deutschland: 8 242; Frankreich: 6 118; Italien: 10 099 (davon Livigno: 1 000); Österreich: 2 746 (davon Samnaun: 602).

frei; sie hatten jedoch die Auflage, die Untersuchung über das ganze Jahr und zu allen Tageszeiten durchzuführen. Entsprechend dem Verkehrsanfall waren in den Reisemonaten ebenso wie in den Stosszeiten mehr Personen zu befragen als in verkehrsarmen Zeiten.[330]

Gemäss einer zum Zeitpunkt der Drucklegung unserer Arbeit noch nicht veröffentlichten Hochrechnung der Durchschnittswerte von *Tabelle 13* wurden von der schweizerischen Wohnbevölkerung insgesamt im Jahre 1974 12 500 Hektoliter reiner Alkohol im Rahmen der Freigrenzen eingeführt.[331]

– Der *Umstrukturierung des Alkoholhandels,* welche sich im betrachteten Zeitraum abspielte, dürfte neben der Einkommenszunahme der Konsumenten das Hauptargument für die beschränkte, direkt am Konsum messbare Wirkung der Alkoholsteuern sein. Wie wir im Kapitel über die Alkoholhandelsbestimmungen mit einem Zitat der Träger der Alkoholpolitik dargelegt haben, ist im Jahre 1968 das sogenannte Spirituosenkartell auseinandergebrochen, und die Detailhandelsstruktur hat sich radikal zugunsten der mit Kostenvorteilen versehenen Grossverteiler verändert. [332] „Eine Grosszahl von Detaillisten hielt sich nicht mehr an die im Katalog festgelegten Preise und die im Abkommen vorgesehene Sanktion (Liefersperre) erwies sich als undurchführbar." [333] Als Folge davon verschärfte sich der Konkurrenzkampf im Alkoholhandel. Wegen des früheren Preis- und

330 Abschrift des Erhebungsformulars (im Original dreisprachig):

Zählkarte für die Einfuhr von abgabenfreien alkoholischen Getränken[1] im Reisendenverkehr

ZA	Datum
.....	.....
1. Befragte Personen	.....
2. Davon Personen ohne alkoholische Getränke	.....
3. Anzahl Flaschen, die abgabenfrei zugelassen worden sind[2]	.....
31 Whisky	.....
32 Gin, Wodka, Rum, Weinbrand	.....
33 Andere alkoholische Getränke über 25 Grad	.....
34 Aperitifs, Wermuth, Süssweine, Liköre	.....

1 Mit Ausnahme von Bier und Wein der Tarif Nr. 2205.10/30, 2205.60, 2207 (D.102).
2 Ohne Rücksicht auf das Fassungsvermögen. Flaschen mit weniger als 0,5 Liter nicht vermerken.

331 Quelle: *Eidg. Alkoholverwaltung.*

332 Vgl. das einleitende Zitat im Kapitel 418.2, Abschnitt „Die gesundheitspolitische Zieleignung".

333 *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 3.

Margenschutzes führte dies zu einer tendenziellen Preissenkung. [334] Aus gesundheitspolitischen Gründen mussten die Träger der Alkoholpolitik dieser Entwicklung entgegenwirken, wobei sie die fiskalisch erwünschte Steuererhöhung statt der ebenfalls vorgeschlagenen Mindestverkaufspreise wählten. [335] Damit wurde die Umstrukturierung auf kostengünstige Betriebe beschleunigt. [336] Leider können wir diese Aussagen nur ungenügend zahlenmässig belegen, denn es gibt in der Schweiz keine fundierte Statistik der Detailpreise für Alkohol. Deshalb sind wir diesbezüglich weitgehend auf verbale Aussagen angewiesen. Einzige zuverlässige quantitative Orientierungshilfe ist der oben erwähnte Teilindex „Spirituosen" des Landesindexes der Konsumentenpreise. Er gibt aber nur die Preisveränderungen von Kernobst- und Spezialitätenbranntweinen sowie von Likören, Wermuthen und Aperitifs an. [337] Namentlich die in der Schweiz nicht hergestellten Branntweine wie Whisky, Gin, Wodka, Rum und Weinbrand fehlen. Überdies zeigt der Teilindex „Spirituosen" nur die Preisveränderungen seit dem September 1966. Trotzdem lassen sich daraus einige wichtige Schlüsse ziehen, weshalb wir in der *Tabelle 14* seine Entwicklung dargestellt haben.

Tabelle 14: Die Entwicklung des Teilindexes „Spirituosen" des Landesindexes der Konsumentenpreise, 1967–1975, 1966 = 100

Jahr	Teilindex „Spirituosen" des Landesindexes der Konsumentenpreise	
	Februar[1]	August[1]
1967	100,5	100,6
1968	99,5	99,8
1969	100,8	110,1
1970	111,6	114,7
1971	116,9	117,7
1972	118,7	119,4
1973	135,9	146,0
1974	150,3	149,7
1975	152,8	157,9

1 Nur im Februar und August erhoben.

Quelle: BIGA.

334 Die Träger der Alkoholpolitik äussern sich dazu wie folgt: „Die Aufhebung des Spirituosenkartells hatte einen vollständigen Zusammenbruch der Spirituosenpreise zur Folge." *(Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Revision AlkG, S. 3).

335 Vgl. dazu unsere Ausführungen und Quellenangaben auf S. 54.

336 Die Steuerüberwälzung gelang also zwar dem Handel als Ganzem, jedoch nicht allen einzelnen Betrieben. Offen bleibt die Frage, wie weit der Preis gesunken, bzw. der Absatz und der Konsum von Alkohol gestiegen wären, wenn die Träger der Alkoholpolitik den Preiswirkungen der Umstrukturierung nicht entgegengewirkt hätten.

337 Vgl. *BIGA,* a. a. O., S. 7.

Aus der vorstehenden Tabelle ist zu entnehmen, dass das Preisniveau der betreffenden Spirituosen von 1966 bis Mitte 1969 kaum angestiegen ist. Die durchschnittlich rund 50-prozentige Hebung des Steuerniveaus im Jahre 1969 bzw. 1970 hat sich in einem Anstieg des Teilindexes von nur rund 15 Prozent niedergeschlagen; die Steuererhöhung von 1973, welche durchschnittlich 45 Prozent betrug, führte indessen zu einem Indexanstieg von 22 Prozent, jene von 1975 (20 Prozent) allerdings nur zu einem Anstieg des Indexes von 5,4 Prozent.[338]

Die relativ geringe Preiswirkung der Steuerhöhung von 1975 ist zweifellos auf Überwälzungsschwierigkeiten zurückzuführen, welche wegen der rezessiven Tendenzen des Jahres 1975 in der schweizerischen Wirtschaft auftraten.

Bei allen Vorbehalten zur Interpretation des Landesindexes der Konsumentenpreise und seiner Teilindices lassen die vorliegenden Resultate doch den Schluss zu, dass die steuerinduzierten Preiswirkungen der Erhöhung von 1969 bzw. 1970 wegen der damals im Gang befindlichen Umstrukturierung im Alkoholhandel abgeschwächt wurden. Dies zeigt sich auch darin, dass die im Vergleich zu 1969 bzw. 1970 geringere Verstärkung der fiskalischen Belastung auf Alkohol im Jahre 1973, als die Umstrukturierung schon abgeschlossen war, eine grössere Preissteigerung bewirkt hat. Dies lässt auf eine neuerliche Angleichung der Kostenverhältnisse im Alkoholhandel – auf tieferem Niveau allerdings – schliessen. Deshalb ist auch nicht mehr zu erwarten, dass es einzelnen, neuen Anbietern wieder gelingen wird, allfällige weitere Alkoholsteuererhöhungen auf den Konsumenten zu überwälzen, ohne dass das ehemalige Preisniveau übertroffen wird.

Zusammenfassend kann man den Erhöhungen der Alkoholsteuern in der betrachteten Vergangenheit hauptsächlich die gesundheitspolitisch erwünschte Wirkung zuschreiben, dass sie den Preiszerfall und die damit verbundene Konsumsteigerung einzudämmen vermocht haben. In Zukunft darf man aber aufgrund der vorstehenden Überlegungen zweifellos eine offensichtlichere Preis- und Mengenwirkung erwarten.

– Die Veränderungen in den *Währungsparitäten* haben sicher auch eine gewisse preisdrückende Rolle gespielt. Zumindest haben sie den allgemeinen Preisauftrieb gedämpft. Namentlich die Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber dem

338 Zum Ausmass der Steuererhöhungen von 1969 (für Spezialitätenbranntwein: 1970), 1973 und 1975 vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Statistische Angaben 1976, S. 33 f. Für die Berechnung des prozentualen Indexanstieges als Folge der Erhöhung von 1969 bzw. 1970 wurde der Augustwert 1970 ins Verhältnis gesetzt zum Augustwert 1968. Die Spezialitätensteuer und die Monopolgebühr auf Wermut wurden nämlich erst im April 1970 erhöht. – Für den Indexanstieg nach den Steuererhöhungen von 1973 und 1975 wurde auf die Augustwerte abgestellt. Die Begründung für die Berücksichtigung der Augustwerte (statt der Februarwerte) liegt darin, dass die Spezialitätensteuer jeweils erst im Februar erhöht wurde und zwischen der Steuererhöhung und der Preiswirkung eine Zeitdifferenz besteht. – Es ist zu betonen, dass der Indexanstieg selbstverständlich nicht bloss Folge der Steuererhöhungen ist, sondern dass auch andere Faktoren bei Angebot und Nachfrage eine Rolle spielen.

englischen Pfund dürfte einer der Gründe sein, dass der durchschnittliche Warenwert, wie er in der schweizerischen Aussenhandelsstatistik für Whisky und Gin angegeben wird, im betreffenden Zeitraum stark gefallen ist. [339] Indessen darf man diesen Störfaktor nicht überbewerten. Erstens ist der Warenwert franko Grenze sicher nur ein geringer Bestandteil des Detailverkaufspreises von Whisky und Gin und zweitens macht der ausländische, durch Private eingeführte Alkohol nur rund 27 Prozent des schweizerischen Konsums aus. [340] Davon entfällt wiederum höchstens ein Drittel auf Whisky und Gin.[341]

– Über die gesundheitspolitische Bedeutung der Tatsache, dass die *Besteuerungsfähigkeit* infolge zersplitterter Produktionsstruktur und agrarpolitisch bedingter Privilegien begrenzt ist, haben wir in den Kapiteln über die Verminderung des Brennapparatebestandes sowie die Hausbrennereiprivilegien gesprochen. Wir brauchen uns damit nicht mehr zu beschäftigen. [342] Indessen darf man in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass ein Teil der schweizerischen Alkoholsteuern trotz diesen Einschränkungen nahezu das Niveau der betreffenden Steuern in den skandinavischen Staaten sowie in Grossbritannien erreicht.[343]
In diesem Zusammenhang müssen wir die besondere Stellung der Spezialitätensteuer erwähnen. Gemäss AlkG Art. 22 ist bei ihrer Festsetzung darauf Rücksicht zu nehmen, dass dem Produzenten oder Sammler ein angemessenes Entgelt für seine Rohstoffe verbleibt. [344] Zudem ist, wie erwähnt, bei der Erhöhung dieser Steuer die Fachkommission zu begrüssen. [345] Infolge des Diskriminierungsverbotes ausländischer Erzeugnisse wirken sich diese Beschränkungen der Handlungsfreiheit der Träger der Alkoholpolitik auf das gesamte Steuersystem aus, wobei allerdings ein gewisser Spielraum verbleibt, welcher mit den angebotsseitigen alkoholpolitischen Massnahmen begründet werden kann. [346] Die schon

339 Der Kurs des englischen Pfundes hat sich von Dezember 1966 bis Dezember 1973 gegenüber dem Schweizerfranken um 39 Prozent abgeschwächt (Differenz in Prozent des Dezemberkurses 1966; Devisenkurs in der Schweiz, Geld). *Quelle: Schweizerische Nationalbank,* Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilung, Monatsbericht, 42. Jg. (Zürich 1967), Nr. 12, S. 21 und 49. Jg. (1974), Nr. 7, S. 20. – Der Warenwert als Durchschnittspreis franko Grenze hat sich für Whisky und Gin in Fässern von 1966 bis 1973 um 37 Prozent und für Einfuhren in Flaschen um 47 Prozent verringert (Differenz in Prozent des Warenwertes von 1966). *Quellen: Eidg. Oberzolldirektion,* Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, Erster Band 1967, Bern o. J. (1968), S. 50 sowie Erster Band 1973, S. 54 f.

340 Vgl. *Welti,* F., a. a. O., S. 15 (Angabe für die Jahre 1966/70).

341 *Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung,* Dienst für Volksgesundheit und Statistik.

342 Vgl. besonders die *Übersicht 9.*

343 Zum Alkoholsteuerniveau in den skandinavischen Staaten sowie in Grossbritannien vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Statistische Angaben 1976, S. 48.

344 Vgl. auch *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Sonderverbrauchssteuern, S. 34.

345 Vgl. Kapitel 33, Fussnote 80.

346 Zum Diskriminierungsverbot und zum erwähnten Spielraum vgl. Fussnote 292 hievor.

erwähnte Bestimmung des AlkG, wonach der Verkaufspreis der Alkoholverwaltung für Alkohol eine angemessene fiskalische Belastung ermöglichen soll, wirkt sich in gleicher Richtung aus.[347]

Die fiskalische Zieleignung

Das fiskalische Problem der Alkoholsteuern liegt in der Antwort auf die Frage, wie ergiebig diese sind. Dabei muss man zwischen den ertrags- und aufwandwirksamen Seiten der Massnahme unterscheiden. Unter der ertragswirksamen Seite der Alkoholsteuern verstehen wir den absoluten Steuerertrag, welchen die Steuerschuldner entrichten müssen. Die Erhebungs- und Kontrollkosten der Verwaltung sind die aufwandwirksamen Seiten. Das Problem der fiskalischen Zieleignung reduziert sich also einmal darauf, die Frage zu beantworten, welches das fiskalische Optimum des Steuerertrages ist. Dieses ist dann erreicht, wenn eine weitere Erhöhung des Steuersatzes zwar einen höheren absoluten Steuerertrag abwirft, aber die zusätzlichen Erhebungs- und Kontrollkosten den Mehrertrag kompensieren. [348] Wegen der Antinomie zwischen den alkoholpolitischen Zielen liegt aber das effektive alkoholpolitische Steueroptimum tiefer. [349] Das zweite Problem der fiskalischen Zieleignungsanalyse liegt also darin, die Frage zu beantworten, welche Faktoren das alkoholpolitische Steueroptimum unter das fiskalische drücken. Indessen lassen sich diese Optima nicht ohne weiteres zahlenmässig angeben. Zudem handelt es sich um veränderliche Grössen. Sie erhöhen sich ständig als Folge der nominellen und realen Zunahmen der Konsumenteneinkommen sowie der verschiedenen Massnahmen der Alkoholpolitik, welche auf die Einschränkung der Hausbrennerei, die Verminderung des Brennapparatebestandes sowie auf eine bessere Schliessung des Alkoholangebotes im Detailhandel (Verschärfung der Alkoholhandelsbestimmungen) abzielen. Nach unseren Ausführungen zur Elastizität der Nachfrage und zur Steuerüberwälzung können wir die beiden Probleme lösen, indem wir nur noch die besonderen Störfaktoren angeben, welche die Höhe der beiden Optima beeinflussen. Diese Darstellungsart lässt sich damit rechtfertigen, dass wir keine Theorie der Ertragsfähigkeit der Alkoholsteuern erarbeiten wollen. Dieses Problem ist von verschiedenen Autoren bereits ausführlich behandelt worden.[350]

– Der Übersichtlichkeit halber fassen wir die Störfaktoren des *fiskalischen Ertragsoptimums* stichwortartig zusammen. Wir können sogar auf die Diskussion der einzelnen Punkte verzichten. Diese wurden nämlich im Verlaufe unserer Arbeit zum Teil schon mehrmals erwähnt.

347 Vgl. AlkG Art. 38 Abs. 2, SR 680. Vgl. auch unsere diesbezüglichen Ausführungen in den Kapiteln 312 und 313.

348 Das fiskalische Steueroptimum ist mit anderen Worten dann erreicht, wenn der Grenzertrag einer Steuererhöhung gleich den Grenzkosten der Erhebung und Kontrolle ist. Der Grenzertrag ist abhängig von der Steuersatzerhöhung und dem Nachfragerückgang.

349 Vgl. *Schenkel*, Willy, a. a. O., S. 134–137.

350 Vgl. dazu z. B. *Schmölders*, Günter, Ertragsfähigkeit, S. 29; vgl. auch *Schenkel*, Willy, a. a. O., S. 131–139; ferner *Gerber*, Hans, Getränkesteuern, S. 404–407.

Übersicht 12: Die besonderen Störfaktoren des fiskalischen Alkoholsteueroptimums in der Schweiz

Ansatzpunkt	Störfaktor
Nachfrage nach Alkohol	– Möglichkeit der Beschaffung von unversteuertem Alkohol, welcher über die Hausbrennerei zum Konsumenten gelangt (Schwarzhandel) bzw. von der landwirtschaftlichen Bevölkerung konsumiert wird. – Freigrenze im Reisendenverkehr
Angebot an Alkohol	– Begrenzung der Besteuerungsfähigkeit infolge zersplitterter Produktionsstruktur und agrarpolitisch bedingter Privilegien (Hausbrennerei)

Einziges neues Problem ist die Antwort auf die Frage nach den fiskalischen Wirkungen der *Freigrenze im Reisendenverkehr.* Weil eine gänzliche Aufhebung dieser steuerfreien Einfuhrmenge nicht zur Diskussion steht, können wir uns kurz mit der Frage befassen, ob eine Reduktion der Freigrenze auf einen halben Liter alkoholischer Getränke über 25 Grad, wie sie im Jahre 1975 erfolgte (aber wieder rückgängig gemacht wurde), einen fiskalischen Mehrertrag erwarten liesse: Zusätzliche Fiskaleinnahmen würden voraussetzen, dass die Reisenden ihren Konsum trotz der Reduktion der Freigrenze aufrechterhalten und entweder an der Grenze selbst eingeführten Alkohol versteuern oder beim schweizerischen Alkoholhandel bezögen. [351] Die erste Möglichkeit dürfen wir ausschliessen, denn die Monopolgebühren für Reisende sind im Vergleich zu der fiskalischen Belastung des im schweizerischen Handel erhältlichen Alkohols prohibitiv. [352] Wegen des Suchtmittelcharakters des Alkohols kann man tatsächlich annehmen, dass eine gewisse Zahl von Reisenden ihren Konsum aufrechterhalten würde. Die Reduktion der Freigrenze dürfte aber zuerst zu einer besseren Ausnützung der Freigrenze führen (Verkleinerung der Flaschengrösse, dafür Erhöhung der Anzahl Flaschen pro Reisenden). Dass besonders im Strassenverkehr dazu noch Möglichkeiten vorhanden sind, zeigt die *Tabelle 13.* Für diesen Teil des ehemals steuerfreien Konsums wäre demnach die Reduktion fiskalisch wirkungslos. Ob und wie weit der übrige Teil des bisherigen Konsums unversteuerten Alkohols durch versteuerten ersetzt würde, ist ohne entsprechende Felduntersuchung nicht zufriedenstellend zu beantworten. Wie wir bei der gesundheitspolitischen Zielkonformitätsanalyse festgestellt haben, ist den Alko-

351 Wir sehen davon ab, dass die Massnahme den Schmuggel von Alkohol fördert.

352 Die Monopolgebühr für einen halben Liter Whisky z. B. beträgt für den Reisenden 23 Franken, während die gleiche Menge im schweizerischen Handel mit 11.85 Franken belastet wird (vgl. die Diskussion über dieses Thema in: *Der PTT- und Zollbeamte* (Bern), Nr. 6 vom 7. Februar 1975 sowie Nr. 7 vom 13. Februar 1975; vgl. auch *Eidg. Finanz- und Zolldepartement,* Steuererhöhung 1975 (für die Berechnung der Belastung im Handel)).

holsteuern künftig eine offensichtlichere Preiswirkung zuzuschreiben. [353] Damit verringert sich aber gerade vor allem die Nachfragemenge jener Konsumenten, welche als preisbewusste Käufer aufgrund der Freigrenze im Reisendenverkehr relativ billigen Alkohol gekauft hatten. [354] Zur kurzfristigen fiskalischen Wirkung einer Freigrenzenreduktion ist überdies zu bemerken, dass sie sich in einer Zeit abgeschwächter Konjunktur und rückläufigen Alkoholkonsums eher in einem Konsumrückgang äussern dürfte als in zusätzlichen Mehreinnahmen der Alkoholverwaltung. [355]

– Die Frage des *alkoholpolitischen Ertragsoptimums:* Wie wir verschiedentlich gezeigt haben, sind es erst in zweiter Linie fiskalische Überlegungen, welche die Höhe der Alkoholsteuern bestimmen, sondern vor allem gesundheitspolitische. [356] Die Alkoholsteuern müssten also unter Umständen höher angesetzt werden, als es dem fiskalischen Steueroptimum entsprechen würde. Dies ist dann der Fall, wenn trotz zurückgehender Steuererträge der Konsum von Alkohol noch nicht auf das erwünschte Mass gesunken ist. [357] Bis zum Jahre 1973/74 stellte sich das Problem allerdings noch nicht, resultierten doch in der relevanten Vergangenheit aus jeder Erhöhung der fiskalischen Belastung höhere Betriebserträge der Alkoholverwaltung. Erst im Jahre 1974/75 ging der Fiskalertrag aus dem Alkohol zurück. [358] Sicher darf man dies auf die gegenüber früher verstärkte Preis- und Mengenwirkung der Steuererhöhungen von 1973 und 1975 sowie auf die Abkühlung der Konjunktur bzw. der damit verbundenen verminderten Einkommenszunahme der Konsumenten zurückführen. [359] Es ist also durchaus möglich, dass das gegenwärtige fiskalische Steueroptimum bereits überschritten ist, ohne dass aber der Konsum auf das erwünschte Mass gefallen wäre.

Neben dem gesundheitspolitischen Aspekt spielen auch agrar- und gewerbepolitische Rücksichten eine Rolle, welche die Besteuerungsfähigkeit des schweizerischen Produktionsapparates nicht voll auszunützen gestatten. Sicher aber drücken

353 Vgl. S. 146.

354 Das darf man aus den Überlegungen zur Nachfrageelastizität schliessen (vgl. S. 134–137).

355 Von den Mehreinnahmen der Alkoholverwaltung wären dann noch die zusätzlichen Kontroll- und Erhebungskosten der Zollverwaltung abzuziehen (vgl. dazu *Der PTT- und Zollbeamte* (Bern), Nr. 5, vom 31. Januar 1975).

356 Vgl. dazu vor allem das Kapitel 33.

357 Wir haben diesen Wert des Konsums als „Grenzwert des Alkoholkonsums" bezeichnet (vgl. S. 37).

358 Vgl. *Tabelle 3.*
Mit dem Verweis auf die Entwicklung der Betriebserträge der Alkoholverwaltung behaupten wir selbstverständlich nicht, die Veränderung dieser Grösse sei einzig auf die Steuererhöhungen zurückzuführen. (Zum Zeitpunkt der Steuererhöhungen vgl. *Tabelle 12.*)

359 Zur Abkühlung der Konjunktur vgl. *Kommission für Konjunkturfragen,* Die Wirtschaftslage, Mitteilung Nr. 233 der Kommission für Konjunkturfragen, Beilage zur „Volkswirtschaft", vom 11. Juni 1975, hrsg. vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1975, S. 7–14.

die agrar- und gewerbepolitischen Auflagen, mit welchen die Spezialitätensteuer belegt ist, auf die politisch mögliche Steuerhöhe. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Verknüpfung der Inlandsteuern mit jenen an der Grenze.

422 Die Förderung einer gesunden Ernährung

Man könnte die drei verbleibenden Massnahmen zur Beeinflussung der Alkoholnachfrage in einem Kapitel und unter einem Titel zusammenfassen, der etwa lauten würde: „Aufklärung des Volkes über die Gefahren des übermässigen Alkoholkonsums". Sowohl die hier betrachtete Ernährungsförderung durch die Alkoholverwaltung (und die ihr angegliederten Organisationen) als auch die von der Alkoholverwaltung ausgerichteten Beiträge zur Bekämpfung des Alkoholismus sowie ein grosser Teil der Zahlungen aus dem Alkoholzehntel sind im wesentlichen solche Aufklärung. Der Übersichtlichkeit halber behandeln wir aber die drei Instrumente in separaten Kapiteln. Wir nehmen damit gewisse Überschneidungen und Wiederholungen in Kauf.

422.1 Darstellung der Massnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung

Die Alkoholverwaltung ist bestrebt, den Alkoholkonsum zu vermindern, indem sie Massnahmen zur Förderung der gesunden Ernährung sowie der gesunden Lebensweise überhaupt ergreift. [360] Wie wir bei den Massnahmen zur Förderung der brennlosen Kartoffel- und Obstverwertung erklärt haben, hat die Konsumförderung für Kartoffeln und Obst sowohl einen angebots- als auch einen nachfrageseitigen Aspekt. [361] Wir beschäftigen uns hier nur mit ihren Wirkungen auf die Nachfrage nach Alkohol. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Förderung einer gesunden Ernährung in der alkoholpolitischen Praxis ebenfalls angebotsseitig, d. h. als Teil der brennlosen Rohstoffverwertung angesehen wird. [362] Die ernährungs-

360 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1972/1973, S. 3; 1970/1971, S. 3. Vgl. auch *Kühne,* Viktor, Alkoholverwaltung, S. 15.

361 Vgl. unsere Ausführungen auf S. 67 f. (Kartoffeln) und S. 81 (Obst).

362 Zur Überschneidung von Konsumförderung für Kartoffeln/Obst und Förderung einer gesunden Ernährung vgl. *Kellerhals,* Otto, „Die Verwendung von Brennereirohstoffen in der Gegenwart", in: 27. Internationaler Kongress, Alkohol und Alkoholismus, hrsg. von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren, Hamburg o. J. (1967), S. 93, 95 f., 98 (im folgenden zitiert als: „*Kellerhals,* Otto, Brennereirohstoffe").

physiologisch günstigen Eigenschaften von Kartoffeln und Obst drängen eine derartige Betrachtung des Instrumentes geradezu auf. [363] Darum stehen auch diese Produkte bei der Förderung einer gesunden Ernährung im Vordergrund.[364]

In der *Übersicht 13* sind die drei wichtigsten Organisationen aufgeführt, welche die Alkoholpolitik einsetzt, um den Konsumenten über die Notwendigkeit einer gesunden Ernährung und Lebensweise aufzuklären. Dieser Zusammenstellung sind auch die einzelnen Kommunikationsmittel sowie die besonderen Aufgaben zu entnehmen, welche den einzelnen Organisationen neben dem allgemeinen Auftrag zur Förderung der gesunden Ernährung übertragen sind. Die gleichen Informationsträger haben auch, dies sei am Rande vermerkt, die wichtige Public Relations-Aufgabe, die Bevölkerung über die Alkoholpolitik zu orientieren und so „ein günstiges Klima für die Durchführung des Alkoholgesetzes zu schaffen und die Einsicht in die Notwendigkeit dieses Gesetzes im Interesse der Volksgesundheit in weiten Kreisen zu wecken". [365]

422.2 Die Zieleignung der Massnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung

Wie aus der kurzen Darstellung der Massnahme hervorgegangen ist, wird diese gesundheitspolitisch eingesetzt. [366] Wir befassen uns darum hauptsächlich mit ihren gesundheitspolitischen Aspekten. Dabei wollen wir aber nur das Instrument als Ganzes auf seine Zieleignung untersuchen und nicht auf die einzelnen Informationsträger und Kommunikationsmittel eingehen.

363 Vom medizinischen Standpunkt aus sind die ernährungsphysiologisch günstigen Eigenschaften von Kartoffeln und Obst kaum bestritten. Ihre Hauptvorteile für die moderne Ernährung und Lebensweise liegen in der relativen Kalorienarmut sowie im Gehalt an Spurenelementen und Vitaminen (vgl. dazu z. B. *Somogyi,* J., C., „Die Bedeutung der Früchte in der Ernährung und ihre Rolle bei Abmagerungskuren", in: Schweizerische Zeitschrift für Obst- und Weinbau einschliesslich aller Gebiete der Verwertung und Kellerwirtschaft (Wädenswil), 96. Jg. (1960), S. 425–429; vgl. auch *Fleisch,* A., „Die Rolle der Früchte und Gemüse zur Bekämpfung der Ernährungsschäden", in: Früchte und Gemüse (Zug), Nr. 31 vom 31. Juli 1959, S. 371–373; ferner: *Schlegel,* Leonhard, „Die therapeutischen Wirkungen von frischem Obst und Gemüse", in: Früchte und Gemüse (Zug), Nr. 26 vom 30. Juni 1961, S. 325–328).

364 Vgl. *Steiger,* V., J., Grundzüge, S. 50.

365 *Bürgin,* P., Begriff und Sinn der Public Relations – Public Relations in der Bundesverwaltung, Referat von P. *Bürgin,* Leiter des Informations- und Pressedienstes der Eidg. Alkoholverwaltung vor den Chefs der Informations- und Pressedienste der Bundesverwaltung, vom 5. Mai 1969, (Vervielfältigung der Alkoholverwaltung), Bern 1969, S. 9.

366 Von den angebotsseitigen Aspekten der Förderung des Konsums von Kartoffeln und Obst, welche auch bedeutende fiskalische und agrarpolitische Seiten aufweisen, sehen wir hier ab.

Übersicht 13: Die drei wichtigsten auf dem Gebiete der Ernährungsaufklärung tätigen Organisationen der Alkoholpolitik, ihre hauptsächlichsten Kommunikationsmittel und besonderen zusätzlichen Aufgaben[1]

Organisation	Kommunikationsmittel	Besondere zusätzliche Aufgaben
Eidg. Alkoholverwaltung (bzw. ihre Abteilungen und Dienste[2])	– Informationsschriften – Pressedienste und Konsumentenberatung – Vortragsdienst – Filme – Radio und Fernsehen – Ausstellungen – Auskunftsdienst – Sozialaktionen im Rahmen der brennlosen Rohstoffverwertung (vgl. S. 69, 81).	– Koordination der Informationstätigkeit aller beteiligter Organisationen (inklusive jener mit ausschliesslich angebotsseitiger Zielrichtung)
Schweiz. Zentralstelle für Obstverwertung (Affoltern a. A.)	– Informationsschriften – Vortragsdienst – Filme – Tagungen – Kochdemonstrationen – Ausstellungen	– Häusliche und bäuerliche Obstverwertung – Vorratshaltung – Ernährungsberatung
Schweiz. Vereinigung für Ernährung (Bern)	– Informationsschriften – Tagungen – Ausstellungen	– Pflege des Kontaktes zwischen Ernährungswissenschaft und dem Konsumenten

1 Ohne Organisationen mit fast ausschliesslich angebotsseitiger Zielrichtung (wie z. B. Schweiz. Kartoffelkommission, Schweiz. Obstverband, Schweiz. Zentrale für Obstbau usw.). Die spezifische Absatzwerbung für Kartoffeln und Obst, welche von den beiden Dachorganisationen Schweiz. Kartoffelkommission und Schweiz. Obstverband in Verbindung mit den Abteilungen Kartoffeln und Obst der Alkoholverwaltung durchgeführt wird, hat teilweise allerdings auch ernährungsaufklärenden Charakter.

2 Informations- und Pressedienst, Abteilungen Kartoffeln und Obst, Dienst für Volksgesundheit und Statistik.

Quellen:

- *Eidg. Alkoholverwaltung,* Aktionen, S. 19–30.
- *Presse-Information (PI) über aktuelle Fragen der Ernährung, Volksgesundheit, Volkswirtschaft, Kartoffel-, Obst- und Gemüseverwertung* (Zürich), Nr. 105 vom 16. Januar 1975, S. 9 f.
- *Schweizerische Zentralstelle für häusliche und bäuerliche Obstverwertung,* Was ist unser Ziel? Affoltern am Albis, o. J.

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Das gesundheitspolitische Problem der Massnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung besteht in der Antwort auf die Frage, ob und wie weit sie geeignet sind, die Bedürfnisstruktur des Konsumenten zu ändern und als Folge davon seine Nachfrage nach Alkohol zu vermindern.[367] Wenn man dieses Problem analysiert, so erkennt man, dass sich daraus die beiden folgenden theoretischen Teilfragen ergeben.[368] Sie werden beim praktischen Einsatz der Massnahme selbstverständlich nicht auseinandergehalten:

- Ist als Folge der *Erkenntnis* des Konsumenten, dass übermässiger Alkoholgenuss ungesund ist und sich nicht mit einer modernen Ernährung und gesunden Lebensweise vereinbaren lässt, ein verminderter Alkoholkonsum zu erwarten?
- Bewirkt der vermehrte Konsum von vitamin- und mineralstoffreichen sowie fettarmen Nahrungsmitteln wie Kartoffeln und Obst auf Kosten von raffinierten und fettreichen Lebensmitteln eine direkte Verminderung des *physiologischen* Bedürfnisses des Konsumenten nach Alkohol, wie dies die Träger der Alkoholpolitik annehmen.[369]

Die Antwort auf die *erste Frage* ist grundsätzlich sicher nicht umstritten.[370] Wenn man von der zweifellos zutreffenden Annahme ausgeht, dass der Mensch gesund bleiben will, so darf man einer geschickt aufgezogenen Aufklärung über gesunde Ernährung ohne weiteres eine gesundheitspolitische Wirkung zubilligen. Es stellt sich bloss das Problem, in welchem Umfange sie die Alkoholnachfrage einzuschränken vermag. Kurzfristig dürften der Suchtmittelcharakter des Alkohols und

367 Es geht also bei dieser Massnahme nicht allein um die Nachfragemenge, sondern um die Nachfrage(funktion) selber. Dies äussert sich grafisch in einer Verschiebung der Nachfragekurve.

368 Die Frage nach den gesundheitlichen Wirkungen der Ernährungsaufklärung infolge verbesserter Versorgung der Bevölkerung mit vitamin- und mineralstoffreicher Nahrung gehört nicht zur Alkoholpolitik. Ebensowenig trifft dies für die Frage nach der Möglichkeit zu, mittels Ernährungsaufklärung anderen Zivilisationskrankheiten als Alkoholismus vorzubeugen.

369 Diese Meinung der Träger der Alkoholpolitik lässt sich in der Literatur nur spärlich belegen. Vgl. dazu *Kellerhals*, Otto, Brennereirohstoffe, S. 95. Vgl. auch *Presse-Information (PI) über aktuelle Fragen der Ernährung, Volksgesundheit, Volkswirtschaft, Kartoffel-, Obst- und Gemüseverwertung* (Zürich), a. a. O., S. 9 f. Vgl. ferner das Zitat der Träger der Alkoholpolitik auf S. 158. Im Geschäftsbericht 1974/1975 der Alkoholverwaltung wird allerdings ausdrücklich darauf hingewiesen. Dabei handelt es sich jedoch um eine Aussage, welche erst aufgrund des Entwurfes zu dieser Dissertation gemacht wurde und bei deren Formulierung der Verfasser massgeblich mitgewirkt hatte (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1974/1975, S. 6).

370 Vgl. dazu *Schenkel*, Willy, a. a. O., S. 132 und 150. Vgl. auch *Schmidt*, Dora, a. a. O., S. 95. Ferner: *Bundesrat*, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Einsparungen bei den Bundesbeiträgen, vom 17. Januar 1967, BBl I 1967 301 besonders 355 f. (im folgenden zitiert als: „BBl I 1967"). Vgl. auch *Zurukzoglu*, Stavros, „Bekämpfung des Alkoholismus", in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I, Bern 1955, S. 35.

vor allem die Trinksitten der Massnahme enge Grenzen setzen. Langfristig wirkt die Einkommenszunahme der Konsumenten der erwünschten Nachfrageverschiebung durch die Aufklärungstätigkeit entgegen. [371] Allerdings kann die Alkoholpolitik bei der Ernährungsförderung mit der Unterstützung anderer Informationsträger aus Öffentlichkeit und Privatwirtschaft rechnen. Gesunde Lebensweise und moderne Ernährung liegen nämlich auf der Linie der Zeiterscheinung, die Schlankheit zusammen mit Modebewusstsein, Fitness und sportliche Leistung als hohe soziale Werte hinstellt. [372] Auch die Zunahme der Motorisierung dürfte den Konsumenten empfänglicher für die Aufrufe gegen den Alkoholmissbrauch gemacht haben.

Die Antwort auf die *zweite Frage* ist problematischer. Zwar hat die Medizin mehrfach bewiesen, dass Alkoholiker unter einem Vitaminmangel leiden. [373] Spärlich sind aber ihre Aussagen über die Umkehrung des Kausalzusammenhanges, d. h. darüber, ob man mittels Vitaminzufuhr dem Alkoholismus vorbeugen könne. *Williams* als einer der wenigen Autoren, welche sich überhaupt mit dieser Frage beschäftigt haben, hat in neuerer Zeit die plausible Hypothese der Alkoholpolitik vertreten, wonach eine reiche Versorgung des menschlichen Körpers mit Vitaminen und Mineralstoffen sein physiologisches Bedürfnis nach Alkohol verringert:

„There seems to be little question on the basis of our experience, that the extensive use of refined foods – sugar, white flour, white rice, and alcohol – contributes to poorer nutrition. In the case of those with unusually high requirements for particular items (potential alcoholics) the use of any of these items – not alcohol alone – would help create a deficiency and intensify the craving for alcohol. Our recommendation for the prevention of alcoholism is therefore, as follows: Give growing children the most nutritious food – follow the best nutritional knowledge – plenty of fresh vegetables, milk and meat. Avoid extensive use of refined foods; otherwise, give them wide choice." [374]

371 Vgl. unsere Ausführungen auf S. 139 f.

372 Vgl. dazu *Schenkel,* Willy, a. a. O., S. 150.

373 Vgl. z. B. *Somogyi,* J., C., „Ernährung und Alkoholismus", in: Die Tat (Zürich), Nr. 138 vom 16. Juni 1973. Vgl. auch *Abelin,* I., „Alkohol und Ernährung", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Bd. I, Heft 2, Basel o. J., S. 273–290.

374 *Williams,* Roger, J., Nutrition and Alcoholism, 2. Aufl., Oklahoma 1951, S. 80 f. (Übersetzung dieses Zitats: „Gemäss unserer Erfahrung ist es sehr wahrscheinlich, dass der übermässige Konsum raffinierter Nahrungsmittel – Zucker, Weissmehl, weisser Reis und Alkohol – zur Verarmung der Ernährung beiträgt. Im Falle von Personen mit ausserordentlich hohem Konsum irgend eines dieser Nahrungsmittel (potentielle Alkoholiker) – nicht nur des Alkohols – würde dies zu einer Mangelsituation führen und das Verlangen nach Alkohol verstärken. Unsere Empfehlung inbezug auf die Bekämpfung des Alkoholismus besteht also in Folgendem: Geben Sie den Heranwachsenden die wertvollsten Nahrungsmittel. Beachten Sie die ernährungswissenschaftlichen Erkenntnisse: Viel frisches Gemüse, Milch und Fleisch. Meiden Sie übermässigen Konsum raffinierter Nahrungsmittel oder geniessen Sie sie wenigstens in grösseren Abständen.") Im Jahre 1884 hatte schon *Schuler* in einer Studie für das Eidg. Departement des Innern auf den gleichen Zusammenhang zwischen Ernährung und Vorbeugung des Alkoholismus hingewiesen (vgl. *Schuler,* (F.), Zur Alkoholfrage, Die Ernährungsweise der arbeitenden Klassen in der Schweiz und ihr Einfluss auf die Ausbreitung des Alkoholismus, Bern 1884, S. 2 und 33 f.).

Wenn dieser von *Williams* und bedeutend früher von *Schuler* behauptete Zusammenhang zwischen Ernährung und Alkoholismus tatsächlich zutreffen sollte, dann darf man der so verstandenen Ernährungsförderung die gesundheitspolitische Zielkonformität ohne weiteres zugestehen. Sollte diese Arbeitshypothese der Alkoholpolitik naturwissenschaftlich nicht haltbar sein, was die Medizin nicht zu beweisen versucht hat, dann wäre dieser Aspekt der Ernährungsförderung nicht als nachfrageseitig, sondern als angebotsseitig zu betrachten, d. h. der Förderung des Konsums von Kartoffeln und Obst zuzurechnen. Immerhin wäre eine eingehende Abklärung des physiologischen Sachverhalts wünschenswert, damit auch dieser Aspekt der Ernährungsaufklärung nicht nur aufgrund einer Hypothese von der Konsumförderung unterschieden werden kann.

Die fiskalische Zieleignung

Wie wir schon erwähnt haben, spielen die fiskalischen Aspekte der Förderung einer gesunden Ernährung eine untergeordnete Rolle. Nur der Vollständigkeit halber müssen wir darauf eintreten.

Der gesundheitspolitische Charakter der Massnahmen hat zur Folge, dass der Alkoholverwaltung Kosten für den Einsatz des Instrumentes entstehen. Sein fiskalisches Problem liegt demnach in der Antwort auf die Frage, ob und wie weit diese Kosten vertretbar sind. Wegen der gesundheitspolitischen Zielkonformität der Massnahme ist ihre grundsätzliche Berechtigung nicht zu bestreiten. Das vertretbare Ausmass der eingesetzten Mittel können wir nicht zahlenmässig angeben. Es wäre der Erkenntnisfindung auch nicht förderlich, wenn wir eine theoretische Aussage an Hand eines Modells versuchen würden. Angesichts der relativen Bedeutungslosigkeit der fiskalischen Aspekte dieser Massnahme können wir uns mit dem Hinweis begnügen, dass die Ernährungsförderung im Vergleich zu anderen alkoholpolitischen Massnahmen wie z. B. der Alkoholsteuer oder der brennlosen Rohstoffverwertung nicht stark ins Gewicht fällt. [375] Ihr finanzieller Rahmen muss demnach relativ bescheiden bleiben. Wegen der Verbindung zur Förderung des Konsums von Obst und Kartoffeln sind die dafür eingesetzten Mittel aber höher, als dies aufgrund der Bedeutung der rein nachfrageseitigen Aspekte der Konsumförderung zu erwarten wäre. [376]

Um zu beurteilen, ob die zur Verfügung gestellten Mittel sparsam verwendet werden, müsste man die Aufklärungstätigkeit der einzelnen Organisationen sowie deren Zusammenwirken einer genauen Effizienzkontrolle unterwerfen. Dieses Vorgehen würde indes den für diese Arbeit gesetzten Rahmen sprengen.

375 Dies bedeutet nicht etwa, dass die Ernährungsförderung absolut gesehen unwichtig sei. Die Träger der Alkoholpolitik bezeichnen sie selbst als wichtige Massnahme im Kampf gegen den Alkoholmissbrauch (vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1971/1972, S. 3).

376 Wegen der Verbindung mit der brennlosen Rohstoffverwertung kann man auch nicht angeben, wieviel die Alkoholverwaltung für die Förderung der gesunden Ernährung allein jährlich ausgibt.

Zum fiskalischen Problem der Förderung einer gesunden Ernährung ist noch zu bemerken, dass die Träger der Alkoholpolitik unter den gegebenen Umständen der Kartoffel- und Obstverwertung fiskalisch richtig handeln, wenn sie die betreffenden Produkte bei der Förderung einer gesunden Ernährung in den Vordergrund stellen. Selbst wenn ihre Hypothese betreffend vitamin- und mineralstoffreicher Ernährung nicht zutrifft und der Konsument wider Erwarten seine Nachfrage nach Alkohol trotz der nachteiligen Folgen nicht vermindern sollte, wird damit mindestens ein Beitrag zur Reduktion der Verwertungskosten von Kartoffeln und Obst geleistet.[377]

423 Die Beiträge der Alkoholverwaltung an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus

Wie wir schon in der Einleitung zum vorangegangenen Kapitel ausgeführt haben, besteht zwischen der Förderung einer gesunden Ernährung und den von der Alkoholverwaltung ausgerichteten Beiträgen zur Bekämpfung des Alkoholismus sowie dem Alkoholzehntel der enge Zusammenhang, dass alle drei Massnahmen im wesentlichen Aufklärung über die Gefahren des Alkoholmissbrauchs darstellen. Wie wir zeigen werden, mündet das hier besprochene Instrument praktisch in der Aufklärung der Bevölkerung über eine gesunde Ernährung aus. Darum beschäftigen wir uns mit diesen Beiträgen unmittelbar anschliessend an die Ernährungsförderung.

423.1 Darstellung der Beiträge der Alkoholverwaltung an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus

Gemäss AlkG Art. 43a kann der Bund bzw. die Alkoholverwaltung durch Beiträge gesamtschweizerische und interkantonale Organisationen und Institutionen unterstützen, welche sich der Bekämpfung der Ursachen des Alkoholismus widmen. Aufklärung und Forschung stehen dabei im Vordergrund. Dieser Gesetzesartikel geht auf den sogenannten *Stocker*-Bericht zurück, welcher im Jahre 1966 unter anderem eine Kosteneinsparung des Bundes durch Vereinfachung des Subventionswesens auf dem Gebiete der Alkoholismusbekämpfung gefordert hatte.[378] Bis und mit dem Jahre 1968 gingen nämlich die betreffenden Beitragsleistungen zu Lasten des Eidg. Gesundheitsamtes. Dieses richtete zuletzt 36 000 Franken im Jahr aus.[379] Mit dem Übergang der Kompetenz an die Alkoholverwaltung und der damit einhergehenden

377 Vgl. unsere Ausführungen zu den Anstrengungen der Träger der Alkoholpolitik, die Verwertungskosten für Kartoffeln und Obst zu reduzieren (S. 75, 90).

378 Vgl. *Expertengruppe,* Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen, Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe, Bern 1966, S. 86.

379 *Quelle: Bundesrat,* Staatsrechnung 1968, S. 20.

Neuorientierung der Massnahme wurden für 1968/69 zunächst rund 100 000 Franken ausbezahlt. Im Jahre 1974/75 waren es rund 345 000 Franken. [380] Neben der Vereinfachung des Subventionswesens gemäss Vorschlag der Expertengruppe *Stocker* wurde mit dem Ausbau der Bundeskompetenz zur Unterstützung von Organisationen im Kampf gegen den Alkoholismus auch eine verstärkte Alkoholvorsorge bezweckt. Grundsätzlich stehen dafür zwar die Gelder aus dem Alkoholzehntel zur Verfügung. [381] Wie wir aber zeigen werden, wird davon ein bedeutender Teil für die Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus verwendet. [382] Zudem bringt es der kantonale Charakter der Alkoholzehntels mit sich, dass gesamtschweizerische Organisationen und deren Aktionen gegenüber regionalen und kantonalen benachteiligt werden. [383]

Welches sind die *Grundsätze,* die der Alkoholverwaltung für die Beitragsgewährung massgeblich sind? Mit einem Zitat der Träger der Alkoholpolitik lassen sich die an die Beitragsgewährung geknüpften Bedingungen treffend und abschliessend zusammenfassen:

– „Es ist davon auszugehen, dass sich dauerhafte Fortschritte auf dem Gebiete des Alkoholproblems nicht mit der Darstellung der unheilvollen Auswirkung des Alkoholismus allein erreichen lassen. Vielmehr sollten im Sinne einer Schwerpunktbildung schlagkräftige Aktionen durchgeführt werden, in welchen namentlich die Notwendigkeit einer gesunden Ernährung zur Erhaltung von Spannkraft und Lebensfreude in den Vordergrund gestellt wird. Eine Ernährungsweise, die hochwertigen Nahrungsmitteln, wie Früchten, Fruchtsäften, Gemüsen und Kartoffeln, den Vorzug gibt, schafft die besten Voraussetzungen für eine natürliche Abwehr gegen den Alkoholmissbrauch und unterstützt gleichzeitig die behördlichen Anstrengungen zur brennlosen Verwertung der Obst- und Kartoffelernten. Den alkoholgegnerischen Kreisen öffnet sich auf dieser Grundlage ein weites Tätigkeitsfeld." [384]

380 *Quellen: Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1968/1969, BBl II 1969 1124; 1974/1975, S. 28.

381 Vgl. *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1970/1971, S. 3.

382 Vgl. unsere Ausführungen zum Alkoholzehntel. (Fussnote 408 hienach.)

383 Vgl. BBl I 1967 355. Vgl. auch Fussnoten 410 und 411 hienach.

384 *Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1970/1971, S. 4. Im Geschäftsbericht 1968/1969 wurde dazu unter anderem ausgeführt: „Die Beiträge der Alkoholverwaltung sollen es den in Frage stehenden Organisationen ermöglichen, durch zielgerichtete Aktionen insbesondere die brennlose Obst- und Kartoffelverwertung zu fördern und sich für eine gesunde Volksernährung einzusetzen." (*Eidg. Alkoholverwaltung,* Geschäftsbericht 1968/1969, BBl II 1969 1134). Vgl. auch BBl I 1967 356.

423.2 Die Zieleignung der Beiträge der Alkoholverwaltung an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus

Wie die Förderung einer gesunden Ernährung sind die Beiträge der Alkoholverwaltung zur Bekämpfung des Alkoholismus gesundheitspolitisch begründet. Dementsprechend beschäftigen wir uns vorwiegend mit ihren gesundheitspolitischen Aspekten.

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Das gesundheitspolitische Problem der Massnahme liegt in der Antwort auf die Frage, ob und wie weit sie geeignet ist, die Bedürfnisstruktur des Konsumenten zu ändern und als Folge davon seine Nachfrage nach Alkohol zu vermindern. Wir lösen dieses Problem, indem wir auf die beiden folgenden Teilfragen eintreten:

- Ist die Tätigkeit der privaten Organisationen (vorwiegend Abstinenzvereinen) gegen den Alkoholismus grundsätzlich zielkonform?
- Gewährleisten die Bedingungen, welche die Alkoholpolitik an die Beitragsgewährung knüpft, die zielkonforme Verwendung der eingesetzten Mittel?

Die Antwort auf die *erste Frage* ist nicht umstritten. *Schmidt* bezeichnet die „Tätigkeit der Mässigkeitsvereine" als einen der Faktoren, welche den Branntweinkonsum zu vermindern vermögen. [385] Die Träger der Alkoholpolitik äussern sich dazu ebenso eindeutig. Sie schreiben der Aufklärung durch die betreffenden Organisationen „unbestreitbar ein(en) einschränkende(n) Einfluss auf den Konsum gebrannter Wasser" zu. [386] Angesichts der klaren Antwort auf diese Frage brauchen wir nicht näher darauf einzugehen.

Die Antwort auf die *zweite Frage* muss differenzierter ausfallen. Zielkonform sind sicher die dem betreffenden Gesetzesartikel zugrunde liegenden Gedanken, wonach das Subventionswesen im Kampf gegen den Alkoholismus zusammengefasst und die Alkoholvorsorge als Ergänzung zum Alkoholzehntel verstärkt werden sollten. Dass damit bloss sogenannte Aktionen finanziert und keine reinen Vereinsbeiträge gewährt werden, ergibt sich aus der beabsichtigten ergänzenden Stellung zum Alkoholzehntel und beeinflusst die gesundheitspolitische Zieleignung nicht.

Die Bindung der Beiträge an die Förderung einer gesunden Ernährung schränkt den Tätigkeitsbereich der Subventionsempfänger ein. Weil nämlich den betreffen-

385 *Schmidt,* Dora, a. a. O., S. 95. *Schenkel* sieht „in den Bestrebungen der Abstinenzbewegung" einen der Bestimmungsgründe für die Ertragsfähigkeit der Alkoholsteuern. Er knüpft daran den Tatbestand der Steuervermeidung. Damit schreibt er der Aktivität der betreffenden Organisationen ebenfalls eine konsumvermindernde Wirkung zu (vgl. *Schenkel,* Willy, a. a. O., S. 132).

386 BBl I 1967 355. Selbstverständlich hängt die Zielkonformität der Beiträge im weiteren davon ab, wie die Tätigkeit der betreffenden Organisationen ausgestaltet ist. Darauf einzutreten, würde den Rahmen unserer Arbeit sprengen.

den Organisationen das Ausweichen auf die Finanzquelle „Alkoholzehntel" nur bedingt möglich ist, können gewisse, an sich gesundheitspolitisch erwünschte Aktionen mangels Finanzierung nicht durchgeführt werden. [387] Allerdings sind die Möglichkeiten, Aktionen innerhalb des durch die Träger der Alkoholpolitik abgesteckten Tätigkeitsfeldes zu unternehmen, gross, und den im vorangegangenen Kapitel analysierten nachfrageseitigen Aspekten der Konsumförderung von Kartoffeln und Obst, d. h. der Aufklärungswirkung der Förderung einer gesunden Ernährung, ist weitgehend die gesundheitspolitische Zielkonformität zuzuschreiben. Dies trifft allenfalls auch für die physiologische Wirkung der Ernährungsförderung zu. Man darf darum trotz der erwähnten materiellen Einschränkung aus diesen Gedankengängen schliessen, dass die Bedingungen der Beitragsgewährung die gesundheitspolitisch zielkonforme Verwendung der eingesetzten Mittel gewährleisten. Damit behaupten wir nicht etwa, dass die von der Alkoholverwaltung nicht finanzierten Aktionen a priori gesundheitspolitisch inkonform seien. Weil diese Aktionen nicht zur Alkoholpolitik gehören, ist ihre Beurteilung jedoch kein Problem unserer Arbeit.

Die fiskalische Zieleignung

Auch bei dieser Massnahme müssen wir lediglich der Vollständigkeit halber auf ihr fiskalisches Problem eintreten. Dieses liegt in der Antwort auf die Frage, ob und wie weit die negativen fiskalischen Folgen in Form der Beiträge vertretbar sind. Die Berechtigung der Beiträge an Organisationen zur Bekämpfung des Alkoholismus ist wegen der weitgehenden gesundheitspolitischen Zielkonformität sicher nicht umstritten. Das vertretbare Ausmass der eingesetzten Mittel lässt sich indessen nicht zahlenmässig angeben. Wir verzichten ebenso wie bei der Ernährungsförderung auf eine theoretische Aussage über dieses Problem. [388] Jedenfalls gilt auch hier die Bemerkung, wonach es sich um eine vergleichsweise unbedeutende Massnahme mit entsprechendem finanziellem Rahmen handelt.

Um zu beurteilen, ob die dafür eingesetzten Gelder sparsam verwendet werden, wären die einzelnen finanzierten Aktionen einer Effizienzkontrolle zu unterwerfen. Dieses Vorgehen würde aber für unsere Arbeit zu weit gehen. Hingegen muss man zum fiskalischen Problem noch bemerken, dass die Träger der Alkoholpolitik unter den gegebenen Umständen der Kartoffel- und Obstverwertung fiskalisch grundsätzlich richtig handeln, wenn sie die Beitragsgewährung mit der Berücksichtigung der Produkte der brennlosen Verwertung verknüpfen.[389]

387 Unter anderem deshalb, weil gesamtschweizerische Aktionen von den Kantonen im Rahmen des Alkoholzehntels nicht im erwünschten Masse finanziert worden waren, hatte man bekanntlich die gesetzliche Möglichkeit geschaffen bzw. ausgebaut, entsprechende Bundesbeiträge ausrichten zu können.

388 Vgl. Kapitel 422.2.

389 Vgl. unsere Ausführungen zu den Anstrengungen der Träger der Alkoholpolitik, die Verwertungskosten für Kartoffeln und Obst zu reduzieren (S. 75, 90).

Zum Schlusse unserer Ausführungen über die Massnahmen zur Beeinflussung der Alkoholnachfrage beschäftigen wir uns mit einem Instrument, welches sich rechtlich grundsätzlich von den drei bisher besprochenen unterscheidet. Wie aus seiner Darstellung hervorgehen wird, ist der Alkoholzehntel materiell im wesentlichen ein kantonales Instrument. Gemäss unserer Definition der Alkoholpolitik befassen wir uns indessen nur mit seinen eidgenössischen Aspekten, d. h. mit dem eidgenössischen Rahmen, der den Kantonen für ihre Politik abgesteckt ist.[390]

424.1 Darstellung des Alkoholzehntels

Bei der Analyse des gesundheitspolitischen Zielinhaltes haben wir auf BV Art. 32bis Abs. 9 hingewiesen. [391] Nach dieser Bestimmung müssen die Kantone von ihrem Anteil am Reinertrag der Alkoholverwaltung mindestens zehn Prozent zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus verwenden. AlkG Art. 45 Abs. 2 verpflichtet sie darüber hinaus, jährlich über die Verwendung des Alkoholzehntels zu berichten. Die Kompetenz der Träger der Alkoholpolitik geht also nur soweit, die Kantone zur entsprechenden Verwendung von zehn Prozent ihres Reinertragsanteils und zur Berichterstattung zu verpflichten. Diese sind eingeladen, sich dabei an den von den Trägern der Alkoholpolitik aufgestellten Berichtsrahmen, das sogenannte Rubrikenschema von 1949 zu halten. [392] Es enthält in acht Rubriken die Verwendungsmöglichkeiten der Zehntelsgelder. Doch ist es Sache der Kantone, die Gesamtsumme auf die einzelnen Rubriken und innerhalb deren auf die einzelnen Empfänger zu verteilen. Indessen sind sie eingeladen, nicht nur die Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus, sondern auch dessen Ursachenbekämpfung zu finanzieren. [393] Wie aus der nachstehenden Übersicht hervorgeht, enthält das Schema denn auch sowohl Rubriken, welche auf die Bekämpfung der Ursachen, als solche, welche auf die Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus abzielen.

Zum besseren Verständnis der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der nachfolgenden Zieleignungsanalyse scheint es uns notwendig, kurz auf die Entstehungsgeschichte des Alkoholzehntels einzutreten.

390 Vgl. unsere einleitenden Bemerkungen zu den Trägern der Alkoholpolitik.

391 Vgl. *Übersicht 3.*

392 Vgl. BB betreffend Verwendung des Alkoholzehntels pro 1906, vom 25. Juni 1908, SR 686.11 (im folgenden zitiert als: „BB Alkoholzehntel, SR 686.11"). Vgl. auch BRB betreffend die Berichterstattung der Kantone über die Verwendung des Alkoholzehntels (Rubrikenschema), vom 18. Oktober 1949, Art. 2 Abs. 1, SR 686.111 (im folgenden zitiert als: „BRB Rubrikenschema, SR 686.111").

393 Vgl. BB Alkoholzehntel, Ziffer 2. Bst. b, SR 686.11.

Übersicht 14: Die für die Berichterstattung über den Alkoholzehntel massgeblichen Rubriken

Bekämpfung der Ursachen des Alkoholismus	I	Förderung der Bekämpfung des Alkoholismus im allgemeinen
	II	Aufklärung des Volkes über zweckmässige Ernährung und über Gefahren des Alkoholismus, Unterstützung von Forschungen über Alkoholschädigungen, Förderung von Gemeindestuben, Volksbibliotheken, Leseräumen, Jugendheimen und ähnlichen volkserzieherischen Bestrebungen
	III	Förderung der alkoholfreien Obst- und Traubenverwertung
	IV	Unterstützung von alkoholgefährdeten Sträflingen und versorgten Personen nach ihrer Entlassung
	V	Naturalverpflegung armer Durchreisender in alkoholfreien Unterkunfts- und Verpflegungsstätten
Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus	VI	Unterstützung von Trinkerfürsorgestellen sowie Trinkerheilanstalten, Unterbringung von Alkoholkranken in Heilstätten, Heimen sowie Heil- und Pflegeanstalten
Bekämpfung sowohl der Ursachen als auch der Wirkungen des Alkoholismus	VII	Versorgung, Pflege und Unterhalt wegen Alkoholismus in der Familie fürsorgebedürftiger Kinder, verwahrloster Kinder und jugendlicher Verbrecher
	VIII	Unterstützung von privaten Anstalten und Institutionen, welche alkoholgefährdete oder alkoholgeschädigte Personen aufnehmen

Quellen:
- BRB Rubrikenschema, Art. 1, SR 686.111.
- *Bundesrat,* Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten zehn Prozente ihrer Einnahmen aus dem Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Juli 1971 bis 30. Juni 1972, Neunundsiebzigste Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 20. Februar 1974, BBl I 1974 539 (im folgenden zitiert als: „*Bundesrat,* Alkoholzehntelsbericht 1971/1972, BBl I 1974" oder analog für Berichte anderer Jahre).

Exkurs zur Entstehungsgeschichte des Alkoholzehntels [394]

Der bekanntlich auf die Verminderung des Kartoffelschnapsverbrauches ausgerichtete Entwurf des Bundesrates zu BV Art. 32bis von 1884 enthielt noch keinen Hinweis auf ein Instrument im Sinne des nachmaligen Alkoholzehntels. [395] Erst im

394 Vgl. dazu vor allem *Kurt,* V., „Der Alkoholzehntel", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Bd. II, Heft 4, Basel 1940, S. 359–397.

395 Vgl. *Bundesrat,* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die auf die Alkoholfrage bezüglichen Postulate und Petitionen, vom 20. November 1884, BBl IV 1884 369, vgl. besonders 495 f.

Laufe der parlamentarischen Beratungen wurde die Bestimmung eingefügt, wonach die Kantone zehn Prozent ihres Reinertragsanteiles zur Bekämpfung des Alkoholismus zu verwenden hatten. Das Parlament hatte zuvor den Vorschlag, diese Aufgabe dem Bund zu überbinden, mit der Begründung verworfen, die Kantone seien besser in der Lage, die Verteilung gemäss den regionalen Bedürfnissen vorzunehmen. [396] Später, während der Beratungen zum Alkoholgesetz von 1886, lehnte es aus föderalistischen Überlegungen sogar einen bundesrätlichen Entwurf ab, der eidgenössische Sanktionen gegen Kantone ermöglicht hätte, welche die Zehntelsgelder nicht zweckentsprechend verwendeten, und auferlegte den Trägern der Alkoholpolitik einzig die Pflicht zur Zusammenstellung und Veröffentlichung der Kantonsberichte. [397] Selbst die Form der Berichterstattung blieb offen. Erst mit dem Alkoholzehntelsbericht für 1893 wurde ein vorläufig endgültiges Rubrikenschema aufgestellt. [398] Dieses hatte bis zum Jahre 1949 Gültigkeit und wurde auf den 1. Januar 1950 vom Rubrikenschema gemäss unserer *Übersicht 14* abgelöst.

424.2 Die Zieleignung des Alkoholzehntels

Die Prüfung des Alkoholzehntels auf seine Zieleignung kann sich nur auf das gesundheitspolitische Ziel erstrecken. Das fiskalische Ziel der Alkoholpolitik liegt bekanntlich in der Erreichung eines bestimmten (optimalen) Reinertrages der Alkoholverwaltung. Im Gegensatz zu allen bisher besprochenen Massnahmen der Alkoholpolitik betrifft der Alkoholzehntel nicht die Erreichung des Reinertrages, sondern allein dessen Verwendung. Er beeinflusst somit das fiskalische Ziel der Alkoholpolitik nicht. [399] Zu den fiskalischen Aspekten des Alkoholzehntels für die Kantonshaushalte brauchen wir uns entsprechend dem Thema unserer Arbeit nicht zu äussern.

396 Vgl. *Kurt*, V., a. a. O., S. 360.

397 Zum Entwurf des Alkoholgesetzes von 1886 vgl. *Bundesrat*, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Ausführung der Artikel 31, 32, 32bis und Übergangsbestimmung 6 der Bundesverfassung, (Erlass eines Bundesgesetzes über die Herstellung und Besteuerung von Branntwein), vom 8. Oktober 1886, BBl III 1886 421. Zu den Parlamentsberatungen vgl. *Kurt*, V., a. a. O., S. 360. Vgl. auch *Rochat*, L.-L., Essai sur l'emploi du 10 % des recettes des cantons provenant du monopole de l'alcool et destiné à combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets, 2. Aufl., Lausanne 1892, S. 21 f.

398 Dieses Rubrikenschema umfasste neben den wieder im Schema von 1949 enthaltenen Finanzierungsmöglichkeiten auch Beiträge für folgende Zwecke und Organisationen: Zwangsarbeits- und Korrektionsanstalten; Irrenanstalten und Irrenversorgung; Epileptiker-, Taubstummen- und Blindenanstalten; Krankenversorgung; Unterstützung entlassener Arbeitshäusler und Sträflinge oder Arbeitsloser; Versorgung Schwachsinniger und verwahrloster Kinder oder jugendlicher Verbrecher; Volksbildung und Berufsbildung; Armenversorgung. (Vgl. *Bundesrat*, Alkoholzehntelsbericht 1893, BBl IV 1894 129 besonders 181–196; vgl. auch *Kurt*, V., a. a. O., S. 363). Zur geschichtlichen Entwicklung des Alkoholzehntels von 1893 bis 1940 vgl. *Kurt* V., a. a. O., S. 363–375.

399 Wir sehen von den geringen Kosten ab, welche sich aus der Zusammenstellung und dem Druck der Kantonsberichte ergeben.

Die gesundheitspolitische Zieleignung

Wie schon bei der Zielinhaltsanalyse ausgeführt wurde, sollen mit dem Alkoholzehntel die zwei Zielkomponenten der Bekämpfung der Ursachen des Alkoholismus (Verminderung des Alkoholkonsums) und der Bekämpfung seiner Wirkungen erreicht werden. [400] Das gesundheitspolitische Problem dieser Massnahme liegt deshalb in der Antwort auf die beiden Fragen, ob und wie weit sie geeignet ist, einerseits die Bedürfnisstruktur des Konsumenten zu ändern und als Folge davon seine Nachfrage nach Alkohol zu vermindern, sowie andererseits die Wirkungen des Alkoholismus zu mildern. Wie aus dieser Problemstellung ersichtlich ist, gehört das zweite Teilproblem an sich nicht zu den Massnahmen zur Nachfragebeeinflussung. [401] Wegen seiner Zugehörigkeit zum Alkoholzehntel ist es trotzdem sinnvoll, an dieser Stelle darauf einzugehen. Auch kann man die Zielkonformitätsanalyse für beide Zielkomponenten weitgehend gemeinsam durchführen.

Bei der Lösung des gesundheitspolitischen Problems des Alkoholzehntels gehen wir von der grundsätzlichen Frage aus, ob die Verpflichtung der Kantone, einen bestimmten Betrag zur Bekämpfung des Alkoholismus auszugeben, zielkonform ist. Die Antwort auf diese Frage ist sicher nicht umstritten. Wir müssen daher bloss prüfen, ob die konkrete Ausgestaltung der Vorschriften die zweckentsprechende Verwendung der Zehntelsgelder durch die Kantone garantiert, d. h. wir müssen die einzelnen Bestimmungen nur dahingehend untersuchen, ob und wie weit sie die grundsätzliche Zieleignung des Instrumentes beeinträchtigen. Zu prüfen sind die drei Problemkreise des Ausmasses der *vorgeschriebenen Summe,* der *Kompetenzverteilung* zwischen Bund und Kantonen sowie des *Rubrikenschemas.*

– Die Vorschrift, dass mindestens zehn Prozent des Anteils der Kantone am Reinertrag der Alkoholverwaltung zur Bekämpfung des Alkoholismus eingesetzt werden müssen, basiert auf der scheinbar zutreffenden Annahme eines Regelkreises. Dieser besteht darin, dass die Zunahme des Alkoholkonsums zeitverschoben zu einem Ansteigen des Alkoholismus führt und gleichzeitig den Reinertrag der Alkoholverwaltung erhöht. Damit wächst auch der Umfang des Alkoholzehntels und die Intensität der Bekämpfung des Alkoholismus, was zeitverschoben einen Rückgang des Alkoholkonsums zur Folge habe. [402] Indessen ist aus den bisherigen Ausführungen zu den alkoholpolitischen Massnahmen hervorgegangen, dass der Reinertrag der Alkoholverwaltung nicht allein von der Ertragsseite, d. h. vom Alkoholkonsum, abhängt, sondern dass auch Aufwände wie jene für die

400 Vgl. *Übersicht 3.*

401 Es lässt sich sogar überhaupt nicht in das Konzept der Angebots- und Nachfragebeeinflussung einordnen und kann nach dem bisher Gesagten als alkoholpolitisch wesensfremd bezeichnet werden.

402 Zu diesem Regelkreis vgl. *Wüthrich,* P., „Ansatzpunkte zu einem Gesamtkonzept der Alkoholpolitik" (Kurzfassung), in: Alkoholpolitik – eine dauernde Aufgabe, Eine Arbeitsanleitung für Abstinenzvereine, erarbeitet am Hünigerkurs 1972, (Vervielfältigung der Schweizerischen Zentralstelle gegen den Alkoholismus), Lausanne 1972, S. 18.

brennlose Rohstoffverwertung auftreten. Diese müssen nicht unmittelbar mit der Nachfrage nach Alkohol zusammenhängen, sondern bestimmen sich nach dem (potentiellen) Alkoholangebot. Sie stören den erwähnten Regelkreis. Besonders einleuchtend ist der Einwand, wenn Defizite der Alkoholverwaltung angenommen werden, die nicht auf einen Konsumrückgang zurückzuführen sind, sondern andere Ursachen haben.[403]

Eine andere Frage ist jene nach dem absoluten Umfang des Alkoholzehntels. Genügen die eingesetzten Gelder, um den Alkoholismus in der Schweiz zu bekämpfen? [404] Man könnte in Anbetracht der Zunahme des Alkoholkonsums und des Alkoholismus seit 1961 zu einer verneinenden Antwort kommen.[405]/[406] Dieser Schluss ist indessen nicht zwingend. Erstens würde man dabei übersehen, dass der Alkoholzehntel im Rahmen der gesamten Anstrengungen zur Bekämpfung des Alkoholismus zu beurteilen ist. Veränderungen im Alkoholkonsum können deshalb nicht allein auf das Ungenügen eines einzigen Instrumentes zurückgeführt werden. Zweitens hängt der Erfolg der Alkoholismusbekämpfung nicht allein vom Umfange der verfügbaren Mittel, sondern wesentlich von der Effizienz ihres Einsatzes ab. Wie wir zeigen werden, liegen gerade dort schwerwiegende Mängel des Instrumentes. [407] Zweitens ist von der Erreichung der Zielkomponente „Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus" nur ein geringer unmittelbarer und messbarer Einfluss auf den Alkoholkonsum je Kopf der Wohnbevölkerung zu erwarten. Ein Konsumrückgang tritt nämlich nur in dem Umfange ein, wie es mit der Bekämpfung der Wirkungen des Alkoholismus gelingt, den auf die Alkoholiker entfallenden Konsumanteil zu vermindern. Der grössere Teil des Alkoholzehntels wird aber für diesen Zweck ausgegeben: Von 1960/61 bis 1972/73 wurden im Durchschnitt aller Kantone

403 Mit der Annahme von Defiziten wollen wir nicht etwa die Finanzlage der Alkoholverwaltung prognostizieren. An diesem Grenzfall lässt sich aber die Störung des Regelkreises besonders einleuchtend demonstrieren. – Zu der Entwicklung des Alkoholzehntels in den Defizitjahren 1934–1936 der Alkoholverwaltung vgl. *Kurt*, V., a. a. O., S. 371 f.

404 Von 1960/61 bis 1974/75 ist der Alkoholzehntel von rund 2 Millionen Franken auf rund 12 Millionen Franken angestiegen (*Quellen: Bundesrat*, Alkoholzehntelsbericht 1960/1961, BBl II 1962 1373; *Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1974/1975, S. 39). 1973/74, betrug er sogar rund 15 Millionen Franken (*Quelle: Eidg. Alkoholverwaltung*, Geschäftsbericht 1973/1974, S. 43).

405 Zur Zunahme des Alkoholkonsums seit 1961 vgl. *Tabelle 1*, und zur Zunahme des Alkoholismus vgl. *Tabelle 2*.

406 *Wüthrich* äussert sich zum Umfang des Alkoholzehntels wie folgt: „Offensichtlich reicht der Alkoholzehntel heute nicht aus, um die Konsumsteigerung zu bremsen." (*Wüthrich*, P., a. a. O., S. 19.)

407 Vgl. unsere Ausführungen zur Zieleignung des Rubrikenschemas.

jährlich 56 Prozent für die reine Wirkungsbekämpfung und 33 Prozent für die reine Ursachenbekämpfung verwendet.[408]

Letztlich ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Vorschrift, eine minimale Summe für bestimmte Ausgaben zu verwenden, die Kantone dazu verleiten kann, nicht die sachlich notwendigen Aufwendungen vorzunehmen, sondern sich allein an der vorgeschriebenen Summe zu orientieren. Allerdings betonen die Träger der Alkoholpolitik, dass die Mehrzahl der Kantone zusätzliche Leistungen im Kampf gegen den Alkoholismus erbringt.[409]

– Die *Kompetenzverteilung* zwischen Bund und Kantonen birgt die schon erwähnte gesundheitspolitische Inkonformität in sich, dass gesamtschweizerische und interkantonale Organisationen bzw. Aktionen gegen den Alkoholismus gegenüber kantonalen und regionalen benachteiligt werden.[410] Aus diesem Grunde hatten die Träger der Alkoholpolitik den Kantonen wiederholt empfohlen, solche Organisationen und Aktionen vermehrt zu unterstützen.[411] Mit der schon dargestellten Schaffung der direkten Bundesbeiträge gemäss AlkG Art. 43a wurde ein Schritt gegen diese Benachteiligung gemacht. Dieser zweifellos gesundheitspolitischen Inkonformität steht aber die sicher zutreffende Tatsache entgegen, dass regionale und kantonale Organisationen und Aktionen durch die Kantone gezielter finanziert werden können als durch eine Bundesbehörde.[412]

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, welche den Trägern der Alkoholpolitik praktisch keine materiellen Entscheidungsbefugnisse erteilt, ist jedoch, abgesehen von der erwähnten Benachteiligung gewisser Organisationen und Aktionen, an sich gesundheitspolitisch nicht inkonform. Sie kann bloss nicht verhindern, dass die Kantone das Instrument inkonform einsetzen können.

408 Durchschnitt der jährlichen prozentualen Anteile für die beiden Verwendungszwecke, gemessen an den Gesamtausgaben der Kantone, über welche sie berichtet haben. Extremwerte für die Wirkungsbekämpfung: 1970/71, Minimum mit 49,4 Prozent; 1965/66, Maximum mit 63,9 Prozent (*Quellen: Bundesrat,* Alkoholzehntelsbericht 1972/1973, BBl I 1975 1050; 1970/1971, BBl I 1973 701; 1966/1967, BBl I 1969 169; 1963/1964, BBl III 1965 630; 1960/1961, BBl II 1962 1373). (Mit der Angabe dieser Prozentzahlen ist über die Wünschbarkeit eines bestimmten Verhältnisses zwischen Ursachen- und Wirkungsbekämpfung nichts gesagt.)

409 Vgl. Bundesrat, Alkoholzehntelsbericht 1972/1973, BBl I 1975 1052.

410 Vgl. unsere Ausführungen auf S. 158.

411 Vgl. *Bundesrat,* Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen betreffend die Revision des bisherigen Rubrikenschemas für die Verwendung des Alkoholzehntels, vom 14. Mai 1948, (Vervielfältigung, erhältlich bei der Eidg. Alkoholverwaltung), Bern 1948, S. 3 (im folgenden zitiert als: „*Bundesrat,* Kreisschreiben Alkoholzehntel 1948"). Vgl. auch *Bundesrat,* Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Revision des bisherigen Rubrikenschemas für die Verwendung des Alkoholzehntels, vom 20. Oktober 1949, BBl II 1949 675, besonders 678 (im folgenden zitiert als: „*Bundesrat,* Kreisschreiben Alkoholzehntel 1949, BBl II 1949"). Vgl. Ferner *Bundesrat,* Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen betreffend die Verwendung des Alkoholzehntels für die Bekämpfung des Alkoholismus, vom 3. März 1967, BBl I 1967 640 (im folgenden zitiert als: „*Bundesrat,* Kreisschreiben Alkoholzehntel 1967, BBl I 1967").

412 Vgl. unseren Exkurs zur Entstehungsgeschichte des Alkoholzehntels im Kapitel 424.1.

– Die Zieleignung des *Rubrikenschemas* ist eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung dafür, dass die Kantone die Gelder zweckentsprechend einsetzen. Es wird nämlich angenommen, dass die im Rubrikenschema enthaltenen Sachgebiete der Verfassungsbestimmung entsprechen und also geeignet sind, das gesundheitspolitische Ziel zu erreichen. Beim Rubrikenschema handelt es sich jedoch „lediglich um ein Berichtsschema und nicht um eine Wegleitung, wie die Kantone den Alkoholzehntel zu verwenden haben". [413] Wie aus der Darstellung des Rubrikenschemas von 1949 und der Entstehungsgeschichte des Alkoholzehntels hervorgeht, wurden mit der Revision des Schemas von 1949 eine Reihe von Sachgebieten eliminiert, die keinen oder nur einen sehr geringen Zusammenhang mit der Bekämpfung des Alkoholismus aufweisen. [414] Aber auch das gültige Schema ist in einigen Punkten zu allgemein gehalten und bietet darum bei ungeeigneter Verteilung der Gelder auf die einzelnen Rubriken noch Möglichkeiten, die zur Verfügung stehende Summe mehr oder weniger zweckentsprechend zu verwenden. Die Geschichte des Alkoholzehntels ist denn auch gekennzeichnet durch Vorstösse und Kritiken von interessierten Organisationen und Personen, welche eine gesundheitspolitisch geeignetere Verteilung der Zehntelsgelder auf die einzelnen Rubriken sowie auf die verschiedenen Organisationen und Aktionen verlangen. [415] Die dem Charakter des Rubrikenschemas innewohnende Interpretationsschwierigkeit haben die Träger der Alkoholpolitik erkannt. Die wiederholten Kreisschreiben an die Kantonsregierungen dürfen als tatsächliche Wegleitungen angesehen werden, wie die Verteilung der Gelder zu gewichten wäre. Wir zitieren nur den entscheidenden Passus im jüngsten derartigen Schreiben des Bundesrates:

> „Nach unserem Dafürhalten sollte der Alkoholzehntel daher vor allem für die Aufklärung über die Alkoholgefahren eingesetzt werden. Beiträge an solche Bestrebungen dienen der Bekämpfung des Alkoholismus doch in viel ausgeprägterer Weise, als z. B. Beiträge für die Unterstützung von Ferienkolonien, Schulsuppen oder Frauenvereinen. Auch die spezifische Aufklärung über die Alkoholgefahren, vor allem bei der Jugend, nützt der Bekämpfung des Alkoholismus besser als die Förderung von Volksbildungsbestrebungen allgemeiner Natur." [416]

413 *Kurt,* V., a. a. O., S. 375.

414 Vgl. die *Übersicht 14* und *Bundesrat,* Kreisschreiben Alkoholzehntel 1949, BBl II 1949 676.

415 Vgl. die in der Fussnote 411 angegebenen Quellen. Auch in neuester Zeit haben die Träger der Alkoholpolitik die Kantone aufgefordert, die Gelder zweckentsprechender einzusetzen (vgl. *Bundesrat,* Alkoholzehntelsbericht 1972/1973, BBl I 1975 1052). Zu den privaten und parlamentarischen Vorstössen vgl. die Ausführungen bei *Kurt,* V., a. a. O., S. 368–373.

416 *Bundesrat,* Kreisschreiben Alkoholzehntel 1967, BBl I 1967 641. Vgl. auch die in Fussnote 411 angegebenen Quellen.

Von besonderer Bedeutung ist auch die Frage, wie weit der Alkoholzehntel für die Bekämpfung der Ursachen und wie weit er für die Bekämpfung seiner Wirkungen eingesetzt werden soll. Die Antwort auf diese Frage besteht letztlich in einem Werturteil über das Gewicht der beiden Zielkomponenten.[417] Da sich die beiden Ziele indessen harmonisch zu einander verhalten, d. h. die Förderung der Ursachenbekämpfung tendenziell die Notwendigkeit der Wirkungsbekämpfung vermindert, ist es gesundheitspolitisch richtig, wenn die Mittel möglichst der Vorsorge zugute kommen.[418] Dies entspricht auch der Konzeption der Alkoholpolitik, welche sämtliche anderen gesundheitspolitischen Massnahmen auf das Vorsorgeziel, d. h. auf die Verminderung des Alkoholkonsums ausrichtet.

Schliesslich besteht in der Tatsache, dass das Rubrikenschema auch Aufgaben enthält, welche den Kantonen kraft autonomen Verfassungsrechtes ohnehin zustehen, eine gesundheitspolitische Inkonformität. Die verfassungsmässige Freiheit der Verteilung des Zehntels kann nämlich zur Folge haben, dass aus dem Alkoholzehntel zur Entlastung der ordentlichen Staatsrechnung solche Aufgaben finanziert werden.[419] Wenn aber das Instrument nicht für zusätzliche Aktionen eingesetzt wird, sondern ganz oder teilweise bloss der Finanzierung ordentlicher kantonaler Aufgaben dient, welche sie auch ohne die betreffende Verfassungsbestimmung erfüllen müssten, so kann man dem Alkoholzehntel keinen oder nur einen verminderten (bei teilweiser Finanzierung ordentlicher Aufgaben) Einfluss auf die Erreichung des gesundheitspolitischen Ziels zuschreiben.

417 Die Träger der Alkoholpolitik betrachten die hälftige Aufteilung der Gelder auf die Ursachen- und Wirkungsbekämpfung als angemessen (vgl. *Bundesrat*, Kreisschreiben Alkoholzehntel 1967, BBl I 1967 642).

418 Zur Zielbeziehung „Harmonie" vgl. unsere Ausführungen zu Beginn des Kapitels 32.

419 Vgl. dazu *Rochat*, L.-L., a. a. O., S. 14. Vgl. auch *Kurt*, V., a. a. O., S. 374.

5 Schlusswort

Wenn man die gesundheitspolitische und fiskalische Zielkonformität der alkoholpolitischen Massnahmen abschliessend gesamthaft zu würdigen versucht, so wird man zweifellos zum Schluss kommen, dass bei beiden Zielen im Vergleich zum interventionslosen Zustand bedeutende Resultate erzielt werden. Besonders die Alkoholsteuern als nachfrageseitiges Instrument leisten einen grösseren Beitrag zur Verminderung des Alkoholverbrauches, als in der politischen Diskussion meist behauptet wird. Indessen ist man in der Schweiz bei den Alkoholsteuern wohl beim Optimum ihrer Einsatzmöglichkeiten angelangt. Die Probleme der Durchsetzbarkeit sowie fiskalische Erwägungen setzen nämlich künftigen Steuererhöhungen nunmehr verhältnismässig enge Grenzen. Dementsprechend beschränkt sind auch die Möglichkeiten, mit der vermehrten Besteuerung des Alkohols noch wesentlich grössere Fiskaleinnahmen zu erzielen. Umso bedeutungsvoller sind darum jene Instrumente, welche die Durchsetzbarkeit der Alkoholsteuern verbessern helfen. Diese Funktion kommt den meisten angebotsseitigen Massnahmen zu. Da diese aber zum Teil mit bedeutenden politischen Auflagen belastet sind, können sie gesundheitspolitisch und fiskalisch oft nicht optimal eingesetzt werden.

Im Anschluss an die Zielkonformitätsanalyse schiene es sinnvoll, Vorschläge zu unterbreiten, wie das gesundheitspolitische und das fiskalische Ziel der Alkoholpolitik besser erreicht werden könnten. Indessen würde es den Rahmen dieser Arbeit sprengen, wenn wir auf dieses Problem auch noch eingehen wollten. Wie aus der Darstellung der alkoholpolitischen Ziele sowie aus der Zieleignungsanalyse der verschiedenen Massnahmen hervorgegangen sein dürfte, lassen sich Vorschläge zur verbesserten Zielerreichung wegen der politischen Komplexität der Materie kaum in kurzen Zügen befriedigend unterbreiten. Mit unserer Analyse der einzelnen Massnahmen dürften wir jedoch die möglichen Ansatzpunkte dafür gezeigt haben. Wir sind uns indessen bewusst, dass verschiedene unserer Hinweise, namentlich soweit sie die angebotsseitigen Instrumente betreffen, in der alkoholpolitischen Praxis kaum für die kurzfristige Realisierung in Frage kommen. Wie andere Bereiche der schweizerischen Wirtschaftspolitik, erweist sich auch die Alkoholpolitik als die Kunst des politisch Möglichen. Trotzdem ist es für die Erreichung der alkoholpolitischen Ziele wichtig, dass sich die Träger der Alkoholpolitik im klaren darüber sind, wie weit ihre Massnahmen gesundheitspolitisch und fiskalisch unerwünschte Wirkungen haben oder haben können. Wir glauben darum, mit unserer Arbeit auch ohne konkrete Reformvorschläge einen Beitrag zur verbesserten Erreichung der beiden Ziele der Alkoholpolitik leisten zu können. Gleichzeitig hoffen wir, dass unsere Ausführungen geeignet sind, das Verständnis für die gesundheitspolitischen und fiskalischen Belange der schweizerischen Alkoholordnung bei den Stimmbürgern zu fördern.

Literaturverzeichnis

Übersicht über den Aufbau des Literaturverzeichnisses

Quellen	Primäres Gliederungskriterium	Sekundäres Gliederungskriterium
A. Nichtamtliche Quellen	Alphabet	–
B. Amtliche Quellen	Alphabet	Innerhalb von Sachgruppen bei *Bundesrat* und *Eidg. Alkoholverwaltung* chronologisch oder alphabetisch geordnet
C. Schriftliche und mündliche Auskünfte	Alphabet	–
D. Rechtsquellen	Systematische Sammlung des Bundesrechts	Nicht mehr in Kraft stehende Erlasse: chronologisch innerhalb der Gliederung nach der systematischen Sammlung des Bundesrechtes geordnet
E. Bundesgerichtsentscheide	Jahrgang	–

A. Nichtamtliche Quellen (alphabetisch geordnet)

Abelin, I., „Alkohol und Ernährung", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Bd. I, Heft 2, Basel o. J., S. 273–290.

Agnew, Neil, *Miller,* Gary, N., „The Ledermann Model of Alcohol Consumption, Description, Implications and Assessement", in: Quarterly Journal on Alcohol, Part A Originals (New Brunswick), Volume 35 (September 1974), S. 877–898.

Amonn, Alfred, Grundsätze der Finanzwissenschaft, in 2 Teilen, II. (besonderer) Teil, Besondere Steuerlehre, Theorie des öffentlichen Kredits, Probleme des Finanzausgleichs, Bern 1953.

Anderegg, Ralph, Gerold, Der Markt für Tafelkernobst in der Schweiz, Probleme und Perspektiven, Diss. St. Gallen 1971, Winterthur 1971.

Arbeitsgruppe für die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion in Zusammenarbeit mit der Abteilung für Landwirtschaft des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, Landwirtschaftliches Produktionsprogramm für die Zeit von 1970–1975, Brugg 1970.

Bättig, K., Zum Problem des Alkoholismus in der Schweiz, Statistische Grundlagen und Folgerungen, Heft 18 der Reihe „Volk und Alkohol", Bern 1967.

Beck, Franz, Xaver, Der bäuerliche Eigengewächsbrand, seine Eigenart und Stellung in der Branntweinbesteuerung des Auslandes und der Schweiz, Bern 1927.

Bovet, Charles-André, „Alkoholbewirtschaftung in der Schweiz", in: Schweizerische Zeitschrift für Obst- und Weinbau einschliesslich aller Gebiete der Verwertung und Kellerwirtschaft (Wädenswil), 107. Jg. (1971), S. 557–560.

Brülhart, A., *Eggenberger,* H., „Obstbau, Obstverwertung und Alkoholerzeugung", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Bd. II, Heft 4, Basel 1940, S. 291–328.

Bürgin P.(aul), Begriff und Sinn der Public Relations – Public Relations in der Bundesverwaltung, Referat von P. Bürgin, Leiter des Informations- und Pressedienstes der Eidg. Alkoholverwaltung vor den Chefs der Informations- und Pressedienste der Bundesverwaltung, vom 5. Mai 1969, (Vervielfältigung der Alkoholverwaltung), Bern 1969.

– Die Eidgenössische Alkoholverwaltung und ihre Aufgaben, 3. Aufl., Bern 1967.

– Die schweizerische Alkoholordnung (Eidg. Alkoholgesetz), Beitrag für die „Schweizer Dokumentation", Dokumentationswerk über Politik und Wirtschaft der Schweiz, hrsg. von der Schweiz. Politischen Korrespondenz, Bern 1969.

Der Bund (Bern), Nr. 4 vom 7. Januar 1973 (SFP.).

– Nr. 273 vom 22. November 1970 („Volkshygiene oder undurchsichtiger Agrarschutz?" Beitrag der „Wirtschaftsförderung").

Der PTT- und Zollbeamte (Bern), Nr. 7 vom 13. Februar 1975.

– Nr. 6 vom 7. Februar 1975.

– Nr. 5 vom 31. Januar 1975.

Distilled Spirits Industry, Annual Statistical Review, Washington 1971.

Ebner, Fritz, Die schweizerische Kartoffelwirtschaft im Verhältnis zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Diss. Fribourg 1965, Aarau 1965.

Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Aufl., Berlin/Göttingen/Heidelberg 1950.

Expertengruppe, Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen, Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe, Bern 1966.

Expertenkommission, Bericht der Expertenkommission für die Revision der Vorschriften des Alkoholgesetzes über den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, vom 18. März 1973, (Vervielfältigung), Bern 1973.

Expertenkommission, Bericht der vom Eidg. Finanz- und Zolldepartement eingesetzten Expertenkommission, Überprüfung der Bundesausgaben, (Vervielfältigung), Bern 1971.

Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, Bericht und Gesetzesentwurf, Bern 1971.

Fleisch, A., „Die Rolle der Früchte und Gemüse zur Bekämpfung der Ernährungsschäden", in: Früchte und Gemüse (Zug), Nr. 31 vom 31. Juli 1959, S. 371–373.

Gäfgen, Gérard, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963.

Gerber, H.(ans), „Lohnprozente – Sonderverbrauchssteuern?" in: Der Bund (Bern), Nr. 288 vom 9. Dezember 1973.

– „Zur Frage einer allgemeinen Getränkesteuer", in: Steuerrevue (Bern), 19. Jg. (1964), S. 397–432.

Haller, Heinz, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 4. Aufl., Tübingen/Zürich 1968.

Handschin, Bernhard, „Aktuelle Probleme der Eidgenössischen Kommission gegen den Alkoholismus", in: 27. Internationaler Kongress, Alkohol und Alkoholismus, hrsg. von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren, Hamburg o. J. (1967), S. 50–53.

Huber, P., „Information und Werbung in der Obstwirtschaft", in: Die Obstwirtschaft in der Schweiz, Jubiläumsschrift aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des Schweizerischen Obstverbandes, Zug 1961, S. 156–165.

Jöhr, W.,A., *Singer,* H.,W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl, Göttingen 1964.

Kahlert, Joachim, Das schweizerische Alkoholmonopol als Mittel zur Förderung der Landwirtschaft, Diss. Kiel 1954, (Vervielfältigung), Kiel 1954.

Kaufmann, O.,K., „Obstwirtschaft und Gesetzgebung", in: Die Obstwirtschaft in der Schweiz, Jubiläumsschrift aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des Schweizerischen Obstverbandes, Zug 1961, S. 25–33.

Kaufmann, Otto, K., *Schweizer,* Rolf, Die schweizerische Kernobstwirtschaft, Unterlagen zur Würdigung der schweizerischen Obstpolitik, Veröffentlichung des Seminars für Agrarpolitik und Agrarrecht an der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1957.

Kellerhals, O.(tto), Alkoholordnung und Landwirtschaft im Blickfeld der heutigen Zeit, (Bern) 1960.

– Alkoholpolitik und Ernährung, Schweizerische Probleme und Lösungen, Bern 1956.

– „Die Verwendung von Brennereirohstoffen in der Gegenwart", in: 27. Internationaler Kongress, Alkohol und Alkoholismus, hrsg. von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren, Hamburg o. J. (1967), S. 89–99.

Koller, J., *Senti,* R., „Kirschen statt Kirsch", in: Coop, Fachblatt für Unternehmungsführung (Basel), Nr. 6, 7. Jg. (1974), S. 4–9.

Kolms, Heinz, Finanzwissenschaft, in 4 Bd., Bd. III, Besondere Steuerlehre, Berlin 1966.

Kühne, Viktor, Aktuelle Probleme der Obstverwertung, (Bern) 1958.

– Die Eidgenössische Alkoholverwaltung, (Vervielfältigung der Alkoholverwaltung), Bern 1973.

– „Die Grundzüge der Revision des Alkoholgesetzes", in: Wirtschaft und Recht (Zürich), Heft 2, 1950, S. 99–113.

Kurt, V., „Der Alkoholzehntel", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Bd. II, Heft 4, Basel 1940, S. 359–397.

Laur, E., Die Bedeutung der Alkoholverfassungsvorlage für den Bauernstand, (Brugg 1930).

Ledermann, Sully, Alcool, Alcoolisme, Alcoolisation, Données scientifiques de caractère physiologique, économique et social, Publications de l'institut national d'études démographiques, cahier no 29, Gentilly (Seine) 1956.

– „Kann man den Alkoholismus, ohne gleichzeitige Änderung des gesamten Verbrauches einer Bevölkerung, reduzieren? " in: 27. Internationaler Kongress, Alkohol und Alkoholismus, hrsg. von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren, Hamburg o. J. (1967), S. 99–104.

Letsch, Hans, Hauptprobleme der Verbrauchsbesteuerung, Bern 1960.

Leu, Robert, *Lutz,* Peter, Ökonomische Aspekte des Alkoholkonsums in der Schweiz, (vervielfältigte Zusammenfassung einer im Auftrag der Eidg. Kommission gegen den Alkoholismus verfassten, bei Drucklegung unserer Arbeit noch nicht veröffentlichten Studie), (Lausanne) 1975.

Lotz, Walter, Der Fiskus als Wohltäter, Betrachtungen über Nebenzwecke der Besteuerung, Berlin 1906.

National Zeitung (Basel), Nr. 22 vom 18. Juli 1973 („Alkoholische Verwaltungsweisheit", Beitrag von Peter *Paneth*).

Neue Zürcher Zeitung, Nr. 311 vom 9. Juli 1973 („Tafelkirschen für Frischproduktemarkt, Offener Brief des Konsumentinnenforums an die Alkoholverwaltung").

Neukomm, Gustav, Die Elastizität der Nachfrage, Theoretisch-statistische Studie, Diss. Bern 1942, Zürich 1953.

Neumann, Manfred, Theoretische Volkswirtschaftslehre, in 2 Bd., Bd. I, Einführung und Theorie des Volkseinkommens, Heidelberg 1973.

Neumark, Fritz, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.

New York (State) Moreland Commission on the Alcoholic Beverage Control Law, Resale Price Maintenance in the Liquor Industry, Study Paper No 5, New York 1963.

Odermatt, J., Alkohol heute, Lausanne o. J. (1968).
Ohm, Hans, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, in 2 Bd., Bd. I, Systematisch-Theoretische Grundlegung, 2. Aufl., Berlin 1965.
Ott, Alfred, E., „Preistheorie", in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. I, 3. Aufl. Göttingen 1972, S. 106–175.
Perret, César, *Steiger*, V.,J., „Die fiskalische Belastung des Alkohols in der Schweiz", in: Die Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu*, Bd. II, Heft 4, Basel 1940, S. 329–357.
Presse-Information (PI), über aktuelle Fragen der Ernährung, Volksgesundheit, Volkswirtschaft, Kartoffel-, Obst- und Gemüseverwertung (Zürich), Nr. 105 vom 16. Januar 1975.
Recktenwald, Horst, C., „Entzugseffekte der Besteuerung, Systematik der einzel-, zweig- und gesamtwirtschaftlichen Steuerwirkungen", in: Finanzarchiv, Neue Folge (Tübingen), Bd. 18, 1957/58, S. 25–43.
Reichmuth, Alfred, Das schweizerische Alkoholmonopol, seine rechtliche Ausgestaltung und Durchführung im Lichte der neueren Entwicklung (unter Weglassung des Fiskalregimes, der kommerziellen Tätigkeit der Alkoholverwaltung und des Strafrechtes), Diss. Fribourg 1970, Zürich 1971.
Rochat, L.–L., Essai sur l'emploi du 10 % des recettes des cantons provenant du monopole de l'alcool et destiné à combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets, 2. Aufl., Lausanne 1892.
Schenkel, Willy, Die Aspekte einer allgemeinen Getränkebesteuerung in der Schweiz, Ein Beitrag zur Einführung einer allgemeinen Getränkesteuer in der Schweiz, Diss. Fribourg 1965, Winterthur 1966.
Schlegel, Leonhard, „Die therapeutischen Wirkungen von frischem Obst und Gemüse", in: Früchte und Gemüse (Zug), Nr. 26 vom 30. Juni 1961, S. 325–328.
Schmidt, Dora, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung, Ein Beitrag zur Steuertheorie und Steuerpolitik, Tübingen 1926.
Schmölders, Günter, Die Ertragsfähigkeit der Getränkesteuern, Vergleichende Übersicht über die Voraussetzungen der Alkoholbesteuerung im Deutschen Reich, in Grossbritannien, Frankreich, der Schweiz und den Vereinigten Staaten, Ein Beitrag zur deutschen Finanzreform, Jena 1932.
– Finanzpolitik, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1955.
– Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchssteuern, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, Heft 10, Berlin 1955.
Schneider, Erich, Einführung in die Wirtschaftstheorie, in 4 Bd., Bd. II, Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 11. Aufl., Tübingen 1967.
Schweizer Handels-Börse (Zürich), Nr. 9 vom 27. Februar 1976 („Verschärfte Massnahmen gegen den Export von Speisekartoffeln").
Schweizerisches Bauernsekretariat, Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung 1973, Brugg 1973.
– Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung 1966, Brugg 1966.
Schweizerische Milchkommission, Schweizerisches Milchlieferungsregulativ, Illustrierte Praxisausgabe mit Empfehlungen der Schweiz. Milchkommission, o. O. 1973.
Schweizerische Zentralstelle für häusliche und bäuerliche Obstverwertung, Was ist unser Ziel? Affoltern am Albis, o. J.
Schweizerische Zentralstelle gegen den Alkoholismus, SAS Information, Pressedienst (Lausanne), Nr. 13 vom 12. Dezember 1974.
– Zahlen zum Alkoholproblem und anderen Suchtgefahren, Ausgabe 1975, Lausanne o. J. (1975).

Sieber, Hugo, „Über die Kriterien der volkswirtschaftlichen und sozialen Schädlichkeit von Kartellwirkungen", in: Wirtschaft und Recht (Zürich), Heft 1, 1973, S. 48–75.

Simon, Julian, L., „The Price Elasticity of Liquor in the U.S. and a simple Method of Determination", in: Econometrica (Cambridge, Mass.), Volume 34 (1966), No 1 (January 1966), S. 193–205.

Somogyi, J., C., „Die Bedeutung der Früchte in der Ernährung und ihre Rolle bei Abmagerungskuren", in: Schweizerische Zeitschrift für Obst- und Weinbau einschliesslich aller Gebiete der Verwertung und Kellerwirtschaft (Wädenswil), 96. Jg. (1960), S. 425–429.

– „Ernährung und Alkoholismus", in: Die Tat (Zürich), Nr. 138 vom 16. Juni 1973.

Sonderegger, Hans-Ulrich, Die Märkte für Nahrungsmittel mit besonderer Berücksichtigung der Produktgruppe Gemüse, Langfristige Entwicklungstendenzen als Grundlage für Prognosen, Diss. St. Gallen 1968, Zürich/St. Gallen 1969.

Spühler, W., Zur Frage der Beeinflussung der Obstproduktion in der Schweiz, Referat an der 27. Sitzung der Arbeitsgruppe für die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion, vom 10. April 1972, (Vervielfältigung der Alkoholverwaltung), Bern 1972.

Stampfli, Christian, Die Kernobsttresterverwertung in der Schweiz, Eine volkswirtschaftlich-orientierte Studie, Diss. Bern 1951, Bern 1956.

Steenhoff, R., Getränkekonsum im Verhältnis zu Einkommen und Preisen, Stockholm 1964.

Steiger, V., J., Der Verbrauch geistiger Getränke in der Schweiz in der Zeit von 1933/38 und 1939/40, Beihefte zur Alkoholfrage in der Schweiz, hrsg. von St. *Zurukzoglu,* Heft 8, Basel 1942.

– Entwicklung, Grundzüge und Durchführung der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung, 4. Aufl., Bern 1971.

– „Verwertungsprobleme bei Kartoffeln und Obst, ihre volkswirtschaftliche und volksgesundheitliche Bedeutung", in: Gesundheit und Wohlfahrt (Zürich), Juli 1951, S. 308–332.

– „Was bringt das revidierte Alkoholgesetz für die Volksgesundheit? " in: Der Fürsorger (Zürich), Nr. 4, S. 52–60.

Timm, Herbert, „Bemerkungen zur wirtschaftspolitisch orientierten nichtfiskalischen Besteuerung", in: Finanzarchiv, Neue Folge (Tübingen), Bd. 27, 1968, S. 88–109.

U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States, Washington 1972.

U.S. Department of Health, Education and Welfare, Office of the Assistant Secretary for Health and Scientific Affairs, First Special Report to the U.S. Congress on Alcohol + Health, Washington D.C., 1971.

Welti, F., Der Verbrauch alkoholischer Getränke in der Schweiz in den Jahren 1966–1970 und früheren Zeitabschnitten, Bern 1973.

Willeke, Rainer, „Marktformen", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. VII, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961, S. 136–147.

Williams, Roger, J., Nutrition and Alcoholism, 2. Aufl., Oklahoma 1951.

Wöhlken, E., „Nachfrageelastizitäten für Speisekartoffeln", in: Agrarwirtschaft (Hannover), Nr. 7. 1966, S. 219–226.

Wüthrich, P., „Ansatzpunkte zu einem Gesamtkonzept der Alkoholpolitik" (Kurzfassung), in: Alkoholpolitik – eine dauernde Aufgabe, Eine Arbeitsanleitung für Abstinenzvereine, erarbeitet am Hünigerkurs 1972, (Vervielfältigung der Schweizerischen Zentralstelle gegen den Alkoholismus), Lausanne 1972, S. 18–22.

Wyler, Werner, Grundzüge und Grundprobleme der schweizerischen Gesetzgebung über die Herstellung gebrannter Wasser, Diss. Zürich 1951, Aarau 1951.

Zurukzoglu, Stavros, „Bekämpfung des Alkoholismus", in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I, Bern 1955, S. 33–36.

BIGA, Der Landesindex der Konsumentenpreise auf der Basis 1966, Sonderheft Nr. 79 der „Volkswirtschaft", hrsg. vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1969.

Bundesrat, Alkoholzehntelsberichte und Kreisschreiben betreffend Alkoholzehntel (chronologisch geordnet):

- Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten zehn Prozente ihrer Einnahmen aus dem Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Juli 1972 bis 30. Juni 1973, Achtzigste Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 19. Februar 1975, BBl I 1975 1046.
- Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten zehn Prozente ihrer Einnahmen aus dem Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Juli 1971 bis 30. Juni 1972, Neunundsiebzigste Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 20. Februar 1974, BBl I 1974 539.
- Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten zehn Prozente ihrer Einnahmen aus dem Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Juli 1970 bis 30. Juni 1971, Achtundsiebzigste Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 28. Februar 1973, BBl I 1973 601.
- Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten zehn Prozente ihrer Einnahmen aus dem Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Juli 1966 bis 30. Juni 1967, Vierundsiebzigste Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 29. Januar 1969, BBl I 1969 117.
- Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten zehn Prozente ihrer Einnahmen aus dem Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Juli 1963 bis 30. Juni 1964, Einundsiebzigste Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 27. Dezember 1965, BBl III 1965 626.
- Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten zehn Prozente ihrer Einnahmen aus dem Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Juli 1960 bis 30. Juni 1961, Achtundsechzigste Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 30. November 1962, BBl II 1962 1369.
- Berichte der Kantone über die Verwendung der zur Bekämpfung des Alkoholismus bestimmten 10 Prozent ihrer Einnahmen aus dem Reinertrage des Alkoholmonopols des Jahres 1893, Vierte Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes betreffend gebrannte Wasser, vom 23. Dezember 1886, vom 23. November 1894, BBl IV 1894 129.
- Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen betreffend die Verwendung des Alkoholzehntels für die Bekämpfung des Alkoholismus, vom 3. März 1967, BBl I 1967 640.
- Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Revision des bisherigen Rubrikenschemas für die Verwendung des Alkoholzehntels, vom 20. Oktober 1949, BBl II 1949 675.
- Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen betreffend die Revision des bisherigen Rubrikenschemas für die Verwendung des Alkoholzehntels, vom 14. Mai 1948 (Vervielfältigung, erhältlich bei der Eidg. Alkoholverwaltung), Bern 1948.

Bundesrat, Berichte und Botschaften zur Alkoholordnung (Geschäftsberichte und Voranschläge der Alkoholverwaltung siehe unter „Eidg. Alkoholverwaltung") (chronologisch geordnet):

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Ausbau der Alkohollager Schachen und Romanshorn der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, vom 19. April 1972, BBl I 1972 1286.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus, vom 26. Oktober 1965, BBl III 1965 301.

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), vom 8. April 1949, BBl I 1949 673.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), vom 1. Juni 1931, BBl I 1931 697.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung (Alkoholwesen), vom 29. Januar 1926, BBl I 1926 278.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Artikels 32bis (Alkoholwesen) und damit in Zusammenhang stehend, des Artikels 31 der Bundesverfassung, vom 27. Mai 1919, BBl III 1919 399.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Ausführung der Artikel 31, 32, 32bis und Übergangsbestimmung 6 der Bundesverfassung (Erlass eines Bundesgesetzes über die Herstellung und Besteuerung von Branntwein), vom 8. Oktober 1886, BBl III 1886 421.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die auf die Alkoholfrage bezüglichen Postulate und Petitionen, vom 20. November 1884, BBl IV 1884 369.

Bundesrat, andere Berichte und Botschaften (alphabetisch geordnet):

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, BBl II 1972 653.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Einsparungen bei den Bundesbeiträgen, vom 17. Januar 1967, BBl I 1967 301.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der Kranken-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung und Bericht zum Volksbegehren für die soziale Krankenversicherung, vom 19. März 1973, BBl I 1973 940.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1974, vom 9. April 1975.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1968, vom 16. April 1969.
- Vierter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, vom 26. Februar 1969, BBl I 1969 389.

Eidg. Alkoholverwaltung, Geschäftsberichte und Voranschläge (chronologisch geordnet):

- Geschäftsbericht und Rechnung 1974/1975, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1974/75, vom 15. September 1975.
- Geschäftsbericht und Rechnung 1973/1974, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1973/74, vom 16. September 1974.
- Geschäftsbericht und Rechnung 1972/1973, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1972/73, vom 17. September 1973.
- Geschäftsbericht und Rechnung 1971/1972, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1971/72, vom 6. September 1972.
- Geschäftsbericht und Rechnung 1970/1971, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1970/71, vom 1. September 1971.

- Geschäftsbericht und Rechnung 1969/1970, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung, vom 9. September 1970.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1968/69, vom 9. Oktober 1969, BBl II 1969 1117.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1967/68, vom 9. Oktober 1968, BBl II 1968 521.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1966/67, vom 11. Oktober 1967, BBl II 1967 915.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1965/66, vom 7. Oktober 1966, BBl II 1966 533.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1964/65, vom 1. Oktober 1965, BBl II 1965 1401.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1963/64, vom 20. Oktober 1964, BBl II 1964 937.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1962/63, vom 18. Oktober 1963, BBl II 1963 893.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1961/62, vom 23. Oktober 1962, BBl II 1962 1029.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1960/61, vom 24. Oktober 1961, BBl II 1961 877.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1948/49, vom 21. Oktober 1949, BBl II 1949 685.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Geschäftsführung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1937/38, vom 18. Oktober 1938, BBl II 1938 577.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Geschäftsführung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1936/37, vom 29. Oktober 1937, BBl III 1937 213.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Geschäftsführung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1935/36, vom 22. Januar 1937, BBl I 1937 177.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1934/35, vom 21. Februar 1936, BBl I 1936 237.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für die Zeit vom 1. Januar 1933 bis 30. Juni 1934, vom 30. Oktober 1934, BBl III 1934 505.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für 1922, vom 29. Mai 1923, BBl II 1923 285.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 1974/75, vom 3. April 1974.

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 1973/74, vom 11. April 1973.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 1972/73, vom 29. März 1972.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 1971/72, vom 31. März 1971.

Eidg. Alkoholverwaltung, Berichte an die Fachkommission (chronologisch geordnet):

- Bericht der Eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über Massnahmen zur Verwertung der Obst- und Kartoffelernten 1974, Branntweinübernahme und -besteuerung, Umstellung im Obstbau (Vervielfältigung), Bern 1974.
- Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Massnahmen zur Verwertung der Obst- und Kartoffelernte 1972 (gemeint ist die Ernte 1973, Anm. d. Verf.), Branntweinübernahme und -besteuerung, Umstellung im Obstbau (Vervielfältigung), Bern 1973.
- Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über Massnahmen zur Verwertung der Obst- und Kartoffelernten, die Obstbaumumstellung sowie die Branntweinübernahme und -besteuerung im Geschäftsjahr 1969/1970 (Vervielfältigung), Bern 1969.
- Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über aktuelle Fragen der Kartoffelproduktion und -verwertung; Produktion und Verwertung von Kernobst im Lichte der Kampagne 1967 und die Umstellung im Obstbau (Vervielfältigung), Bern 1968.
- Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über 1. Die Aktionen zur Belieferung Minderbemittelter und der Bergbevölkerung mit verbilligten Früchten, 2. Die Informations- und Aufklärungstätigkeit der Alkoholverwaltung (Vervielfältigung), Bern 1968.
- Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Umstellung im Obstbau und ihre Auswirkungen auf die Versorgung mit Mostobst und Tafelobst sowie über die Weiterführung der obstbaulichen Massnahmen (Vervielfältigung), Bern 1965.
- Bericht der eidg. Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Ausdehnung der Erzeugung von Branntwein aus Williamsbirnen, ihre Bedeutung und Rückwirkungen auf die Anwendung der Alkoholgesetzgebung und Möglichkeiten allfälliger Massnahmen (Vervielfältigung), Bern 1962.

Eidg. Alkoholverwaltung, andere Publikationen (alphabetisch geordnet):

- Abteilung Obst, Einige Überlegungen zur Kirschenverwertung 1973 (Vervielfältigung), Bern 1973.
- Aide-Mémoire über die fiskalische Belastung gemäss Alkoholgesetz im Hinblick auf die Zollverhandlungen im Rahmen des GATT (Vervielfältigung), (Bern) 1958.
- Bericht der Eidg. Alkoholverwaltung über die Entwicklung im Kartoffelbau und die Gestaltung der Kartoffelpreise 1975 (Vervielfältigung), Bern 1975.
- Kartoffeln, Obst und Alkohol (Bern 1972).
- Protokoll über die Sitzung der Fachkommission vom 10. 1. 1973, 10.00 Uhr, im Konferenzsaal des Bernerhofes, in Bern (Vervielfältigung), Bern 1973.
- Stand und Entwicklung des Obstbaues in der Schweiz, Beitrag zu einer obstwirtschaftlichen Standortbestimmung auf Grund von Berichten der Kantone über den Stand und die Entwicklung des Obstbaues in ihren Gebieten, Bern 1973.
- Statistische Angaben über Kartoffeln, Obst und Alkohol 1976, Bern 1976.
- Statistische Angaben über Kartoffeln, Obst und Alkohol 1957, Bern 1957.
- Stellungnahme zu den Kritiken der Gesellschaft zur Förderung der Schweizerischen Wirtschaft an den Berichten des Bundesrates über die Geschäftsführung und Rechnung der Alkoholverwaltung für die Geschäftsjahre 1967/68 und 1968/69 sowie über den Voranschlag 1969/70 (unveröffentlichte Vervielfältigung), Bern 1970.

– Stellungnahme zum Vorschlag der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, die eidg. Alkoholverwaltung vom eidg. Finanz- und Zolldepartement zum eidg. Volkswirtschaftsdepartement umzuteilen (unveröffentlichte Vervielfältigung), Bern 1972.
– Unterabteilung Kartoffeln, Übergangsregelung für die Vermarktung von Kartoffelerzeugnissen im Rahmen der Koppelung ab 1. Oktober 1971 (vervielfältigtes Kreisschreiben an die interessierten Organisationen), Bern 1971.
– Was sind Spirituosen? (Bern), 1973.
– Weisungen über die Verwertung der Kartoffelernte 1973 und die Ausrichtung von Beiträgen, vom 30. August 1973 (Vervielfältigung), Bern 1973.
– Ziele und Ergebnisse der schweiz. Alkoholgesetzgebung, (Bern) 1953.

Eidg. Finanz- und Zolldepartement, Erhöhung der Fiskalbelastung auf gebrannten Wassern zum Trinkverbrauch, vervielfältigte Pressemitteilung vom 10. 1. 1975.
– Erhöhung der Fiskalbelastung auf gebrannten Wassern zum Trinkverbrauch, vervielfältigte Pressemitteilung vom 1. 1. 1973.
– Teilrevision des Alkoholgesetzes, vervielfältigte Pressemitteilung vom 29. 1. 1970.
– Umsatzsteuer und Sonderverbrauchssteuern, Berichte vom 14. 10. 1968 und 26. 2. 1969 der Subkommission Verbrauchssteuern der Expertenkommission für die Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen, Bern 1969.
– Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Alkoholgesetzes, Vorschriften über den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken, Bericht des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes, Gesetzesentwurf der Expertenkommission (Bern 1973).

Eidg. Gesundheitsamt, „Reglement für die Eidg. Kommission zur Bekämpfung des Alkoholismus, vom 3. Januar 1947", in: Bulletin des Eidgenössischen Gesundheitsamtes, Nr. 5 vom 8. Februar 1947, Bern 1947, S. 63 f.

Eidg. Oberzolldirektion, Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, Erster Band 1973, Bern o. J. (1974).
– Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, Erster Band 1967, Bern o. J. (1968).

EStA, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1975, 83. Jg., Bern 1975.
– Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1971, 79. Jg., Bern 1971.
– Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1962, 70. Jg., Bern 1962.

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Die Volkswirtschaft, Nr. 4, Bern April 1975.
– Die Volkswirtschaft, Nr. 9, Bern September 1971.

Kommission für Konjunkturfragen, Die Wirtschaftslage, Mitteilung Nr. 233 der Kommission für Konjunkturfragen, Beilage zur „Volkswirtschaft" vom 11. Juni 1975, hrsg. vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1975.

Nationalrat, Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, 85. Jg. (1975).
– 59. Jg. (1949).

Schweizerische Nationalbank, Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilung, Monatsbericht, 49. Jg. (Zürich 1974), Nr. 7.
– Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilung, Monatsbericht, 42. Jg. (Zürich 1967), Nr. 12.

C. Schriftliche und mündliche Auskünfte

– Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA).
– Eidg. Alkoholverwaltung.
– Eidg. Oberzolldirektion.
– Eidg. Statistisches Amt (EStA).

D. Verzeichnis der Rechtsquellen

(Geordnet nach der Systematischen Sammlung des Bundesrechtes; nicht mehr in Kraft stehende Erlasse chronologisch innerhalb der Systematik des Bundesrechtes geordnet).

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 — SR 101
- Bundesbeschluss betreffend die Erwahrung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 über die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, vom 20. März 1973 — AS *1973* 429
- Bundesbeschluss betreffend die Erwahrung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 6. April 1930 über den Bundesbeschluss vom 5. Dezember 1929 betreffend die Revision der Artikel 31 und 32bis der Bundesverfassung und die Aufnahme eines neuen Artikels 32quater (Alkoholwesen), vom 25. Juni 1930 — AS *1930* 402
- Bundesbeschluss betreffend die Erwahrung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925 über den Bundesbeschluss vom 18. Juni 1925 betreffend Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 34quater und 41ter der Bundesverfassung), vom 19. Februar 1926 — AS *1926* 33
- Bundesbeschluss betreffend die Erwahrung der Volksabstimmung vom 3. Juni 1923 über den Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1922 betreffend Revision der Bestimmungen der Bundesverfassung über die gebrannten geistigen Getränke (Art. 32bis und 31, lit. b), vom 23. Juni 1923 — AS *1923* 185
- Bundesbeschluss betreffend die Erwahrung der Abstimmung vom 25. Oktober 1885 über die teilweise Änderung der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, vom 22. Dezember 1885 — AS *1885* 349
- Bundesgesetz über den eidg. Finanzhaushalt, vom 18. Dezember 1968 — SR 611.0
- Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle, vom 28. Juni 1967 — SR 614
- Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 über ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 — AS *1936* 17
- Verordnung zum Zollgesetz (ZV), Änderung vom 2. Juli 1975 — AS *1975* 1209
- Verordnung zum Zollgesetz (ZV), Änderung vom 8. Januar 1975 betreffend Art. 11 Abs. 3, Einleitungssätze und Bst. a — AS *1975* 131
- Bundesratsbeschluss betreffend Änderung der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über das Zollwesen, vom 10. Januar 1972 — AS *1972* 156
- Allgemeines Zoll und Handelsabkommen (Übersetzung aus dem französischen und englischen Originaltext), (AS *1959* 1745) — SR 0.632.21
- Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), vom 21. Juni 1932 (Stand November 1975) — SR 680
- Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), vom 21. Juni 1932 (Stand Juni 1932) — AS *1932* 425
- Bundesgesetz betreffend gebrannte Wasser, vom 23. Dezember 1886 — AS *1887–1888* 60
- Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei, vom 23. Juni 1944 — SR 680.1
- Bundesbeschluss betreffend die Erhebung über den Bestand der Brennapparate, vom 26. Juni 1930 — AS *1930* 405

- Bundesratsbeschluss betreffend die Erhebung über den Bestand der Brennapparate, vom 18. Juli 1930 — AS *1930* 465
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) und zum Bundesgesetz über die Konzessionierung der Hausbrennerei, vom 6. April 1962 — SR 680.11
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser, vom 29. Dezember 1932 — AS *1932* 841
- Bundesbeschluss über die Umschreibung der nicht gewerbsmässigen Herstellung der gebrannten Wasser und des Rechtes zur Erteilung von Brennaufträgen und über die Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes, vom 16. Oktober 1936 — AS *1936* 799
- Bundesratsbeschluss über die Umschreibung der nicht gewerbsmässigen Herstellung der gebrannten Wasser und über die Begrenzung des steuerfreien Eigenbedarfes, vom 28. Dezember 1938 — AS *1939* 4
- Verordnung über die Selbstverkaufsabgabe auf Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975 — SR 681.42
- Verordnung über die Steuer auf Spezialitätenbranntwein, vom 19. Febraur 1975 — SR 681.53
- Bundesratsbeschluss über die Steuer auf Spezialitätenbranntwein, vom 24. Januar 1973 — AS *1973* 167
- Verordnung über die Übernahmepreise für Kernobstbranntwein, vom 11. September 1974 — SR 681.61
- Verordnung über die Alkoholmonopolgebühren, vom 8. Januar 1975 — SR 682.21
- Bundesratsbeschluss über die Entrichtung einer erhöhten Monopolgebühr auf bestimmten Branntweinen, vom 25. September 1964 — AS *1964* 868
- Verordnung über eine besondere Monopolgebühr auf gewissen Branntweinen, Likören und Bittern in Flaschen, vom 8. Januar 1975 — SR 682.211
- Bundesratsbeschluss über die Erhebung von Monopolgebühren auf Weinspezialitäten, Süssweinen, Wermut und hochgrädigen Naturweinen, vom 1. April 1970 — SR 682.212
- Verordnung über die Verkaufspreise der Alkoholverwaltung für Sprit zum Trinkverbrauch, vom 8. Januar 1975 — SR 683.21
- Verordnung über den Verkaufspreis der Alkoholverwaltung für Kernobstbranntwein, vom 8. Januar 1975 — SR 683.22
- Bundesratsbeschluss über die Verkaufspreise der Alkoholverwaltung für Sprit zur Herstellung pharmazeutischer Erzeugnisse, Riech- und Schönheitsmittel, vom 24. Februar 1959 — SR 683.23
- Bundesbeschluss betreffend Verwendung des Alkoholzehntels pro 1906, vom 25. Juni 1908 — SR 686.11
- Bundesratsbeschluss betreffend die Berichterstattung der Kantone über die Verwendung des Alkoholzehntels (Rubrikenschema), vom 18. Oktober 1949 — SR 686.111
- Reglement für die im Alkoholgesetz vorgesehene Fachkommission, vom 25. April 1933 — SR 689.13
- Bundesgesetz über den Strassenverkehr, vom 19. Dezember 1958 — SR 741.01
- Verordnung über die Strassensignalisation, vom 31. März 1963 — SR 741.21
- Verordnung über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelverordnung), vom 26. Mai 1936 — SR 817.02
- Bundesgesetz betreffend das Absinthverbot, vom 24. Juni 1910 — SR 817.451
- Bundesratsbeschluss betreffend das Inverkehrbringen von ausländischem Kirschwasser, vom 2. März 1970 — SR 817.452.2

- Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz), vom 3. Oktober 1951 SR 910
- Bundesbeschluss über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, vom 17. Dezember 1952 SR 916.112.118
- Bundesratsbeschluss über die Einfuhr von Saatkartoffeln, vom 28. Dezember 1956 SR 916.113.11
- Bundesratsbeschluss über Beiträge an Kartoffeln in Berggebiet und Hanglagen, vom 20. Dezember 1972 SR 916.113.12
- Bundesratsbeschluss über die Einfuhr von Speisekartoffeln, vom 21. April 1950 SR 916.113.211
- Bundesratsbeschluss über die Einfuhr von Kartoffelerzeugnissen für die menschliche Ernährung, vom 14. Juli 1961 SR 916.113.215
- Verordnung über die Verwertung der Kartoffelernten, vom 11. September 1974 SR 916.113.31
- Bundesratsbeschluss über die Umstellung des Obstbaues, vom 19. September 1955 SR 916.131.1
- Bundesratsbeschluss über die gewerbsmässige Anzucht, den Handel und die Einfuhr von Obstgehölzen, vom 20. Juni 1952 SR 916.131.2
- Bundesratsbeschluss über die Einfuhr von Tafeläpfeln und Tafelbirnen, vom 17. Mai 1957 SR 916.132.11
- Bundesratsbeschluss über die Einfuhr von Mostobst und Obsterzeugnissen, vom 26. März 1957 SR 916.132.12
- Bundesratsbeschluss betreffend die Überwachung der Ausfuhr von Kernobst und Kernobsterzeugnissen, vom 20. Juni 1952 SR 916.132.21
- Bundesratsbeschluss über die Überwachung der Qualität von Tafelobst im Grosshandel, vom 5. September 1973 SR 916.133.11
- Verordnung über die Verwertung der Kernobsternte 1975, vom 10. September 1975 (AS *1975* 1595) SR 916.133.12
- Bundesratsbeschluss über die Verwertung der Kernobsternte 1974, vom 11. September 1974 AS *1974* 1500
- Bundesratsbeschluss über die Verwertung der Kernobsternte 1973, vom 12. September 1973 AS *1973* 1380
- Schweizerisches Milchlieferungsregulativ, vom 18. Oktober 1971 SR 916.351.3
- Bundesratsbeschluss über die Preise für Kartoffeln, Ernte 1975, vom 23. April 1975 (AS *1975* 832) SR 942.311.395
- Bundesratsbeschluss über die Preise für Kartoffeln, Ernte 1973, vom 20. Dezember 1972 AS *1972* 3065
- Bundesratsbeschluss über die Preise für Kartoffeln, der Ernte 1972, vom 13. September 1972 AS *1972* 1859

E. Bundesgerichtsentscheide

- BGE 96 I 613.
- BGE 93 I 497.
- BGE 92 I 316.